



Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen

Teilstudie 5: Geschlecht/LGBTI/Behinderung — Sozialwissenschaftliche Erhebungen

Gwendolin Mäder, Josefin de Pietro,
Michèle Amacker

Bern, Juli 2015

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern
Telefon +41 31 631 86 55, evelyne.sturm@skmr.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	1
I. Einleitung	2
1. Ziele, methodisches Vorgehen und empirische Daten	2
2. Charakterisierung der befragten Stellen	3
3. Aufbau der Studie	4
II. Ergebnisse Sozialwissenschaftliche Teilstudie Geschlecht	6
1. Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben	7
1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	7
1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	9
2. Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Falle von häuslicher Gewalt	12
2.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	12
2.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	16
3. Fazit	18
III. Ergebnisse Sozialwissenschaftliche Teilstudie LGBTI	20
1. Schutz vor Diskriminierung wegen sexueller Orientierung	21
1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	21
1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	23
2. Schutz vor Diskriminierung wegen der Geschlechtsidentität	24
2.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	24
2.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	26
3. Schutz vor Diskriminierung wegen Geschlechtsvarianten	28
3.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	28
3.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	30
4. Fazit	32
IV. Ergebnisse Sozialwissenschaftliche Teilstudie Behinderung	34
1. Schutz vor Diskriminierung wegen Behinderung	34
1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen	34
1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung	37
2. Fazit	40
V. Fazit für die Sozialwissenschaftliche Teilstudie 5	41
1. Gesetzliche Grundlagen	41
2. Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung	42
3. Schlussfazit	42
Literatur- und Materialienverzeichnis	44
Anhang	46

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AuG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20)
BehiG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3)
Bzw.	Beziehungsweise
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
GIG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG; SR 211.231)
Insb.	Insbesondere
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20)
NEK	Nationale Ethikkommission
OHG	Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5)
PartG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0)
Vgl.	Vergleiche
Zit.	Zitiert
z.B.	zum Beispiel

ZUSAMMENFASSUNG

AUFBAU UND INHALT DER TEILSTUDIE 5

Teilstudie 5 hat zum Ziel, den Zugang zur Justiz bzw. den Diskriminierungsschutz in der Schweiz aus der Perspektive von Institutionen, die in diesem Feld tätig sind, aufzuzeigen. Die sozialwissenschaftliche Analyse stützt sich auf persönliche, sogenannte Leitfadeninterviews, die mit Fachpersonen aus der Praxis, Wissenschaft und Verwaltung geführt wurden.

Nach einer kurzen Einleitung (Kapitel I) wird für die Themenbereiche Geschlecht (Kapitel II), LGBTI (Kapitel III) sowie Behinderung (Kapitel IV) dargestellt, welche Erfahrungen die befragten Expert_innen in ihrem Berufsalltag mit dem geltenden Diskriminierungsschutz machen und wie sie den Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen einschätzen. Abgeschlossen wird die Teilstudie 5 mit einem kurzen Fazit (Kapitel V), das die wichtigsten Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Erhebung aller drei hier untersuchten Themenbereiche zusammenfasst.

ÜBERSICHT DER RESULTATE UND PROBLEMBEREICHE

Die sozialwissenschaftlichen Befragungen mit Fachpersonen aus der Praxis, Wissenschaft und Verwaltung für die Themenbereiche Geschlecht, LGBTI und Behinderung haben deutlich gemacht, dass der momentane Diskriminierungsschutz uneinheitlich und lückenhaft ausgestaltet ist. Die befragten Fachpersonen haben auf Defizite verwiesen und unterschiedlichen Handlungsbedarf aufgezeigt; es ist jedoch kaum möglich, allgemeine Forderungen aufzustellen, die für alle drei thematischen Bereiche (Geschlecht, LGBTI und Behinderung) gelten.

Deutlich wurde allerdings, dass es nicht genügt, den Diskriminierungsschutz nur in einem Handlungsfeld voranzutreiben. Vielmehr wurde immer wieder darauf verwiesen, wie zentral es ist, auf mehreren Ebenen gleichzeitig anzusetzen, also bei den gesetzlichen Grundlagen, aber auch bei der Sensibilisierung von Betroffenen und der breiten Bevölkerung und schliesslich auf der Ebene der institutionellen Verankerung und bei der Bekanntmachung von Beratungsstellen, die zentrale Scharnierfunktionen übernehmen beim Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen.

I. EINLEITUNG

1. Ziele, methodisches Vorgehen und empirische Daten

Ergänzend zur Analyse der bestehenden rechtlichen Instrumente (Verfahrensrecht und materielles Recht) ist es das Ziel der vorliegenden sozialwissenschaftlichen Untersuchung, den Zugang zur Justiz bzw. den Diskriminierungsschutz in der Schweiz aus der Perspektive von Institutionen, die in diesem Feld tätig sind, aufzuzeigen. Indirekt soll es damit auch möglich sein zu erfassen, wie es um die Sensibilisierung und die Handlungsspielräume von Personen steht, die von Diskriminierung betroffen sind. Eine direkte Befragung von Betroffenen kann aus forschungspragmatischen Gründen im Rahmen dieser Studie leider nicht durchgeführt werden. Es geht also im Wesentlichen um eine Einschätzung des Diskriminierungsschutzes durch Fachpersonen.

Konkret geht es bei den sozialwissenschaftlichen Analysen darum, mittels Befragungen¹ von Fachpersonen im Diskriminierungsbereich genauer zu erfassen, wie Diskriminierungsbetroffene beraten werden, wie ihr Problembewusstsein aussieht und welche Lösungswege ihnen im Umgang mit der erlebten Diskriminierung offen stehen. Unter anderem soll aufgezeigt werden, welchen Stellenwert gerichtliche Verfahren haben und welche Gründe dazu führen, dass ein gerichtliches Verfahren angestrebt und ausgeschlossen wird. Schliesslich geht es darum, mittels persönlicher Interviews in Erfahrung zu bringen, wie Fachpersonen in der Praxis den Handlungsbedarf im Diskriminierungsschutz einschätzen und welche konkreten Verbesserungsvorschläge sie sehen.

In persönlichen, sogenannten Leitfadeninterviews, wurden pro Themenbereich (Geschlecht, LGBTI, Behinderung) jeweils 9 bis 13 Fachpersonen (in der Deutschschweiz, der Romandie und einmal im Tessin) von Mai bis September 2014 befragt. Die Interviews dauerten zwischen einer und zwei Stunden und wurden meist am Arbeitsort der Befragten durchgeführt. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, anschliessend protokolliert und den Befragten nochmals zur Kommentierung vorgelegt. Die Auswertung der Interviewprotokolle erfolgte mit Hilfe der Software Maxqda, die eine thematische Kodierung des gesamten Materials und damit eine systematische Analyse erlaubt. Die Auswahl der befragten Fachleute² wurde in Rücksprache mit den auftraggebenden Institutionen getroffen. Es wurden mehrheitlich Expert_innen interviewt, die in Beratungsstellen arbeiten und damit in direktem Kontakt mit Betroffenen stehen. In Ergänzung wurden jedoch auch vereinzelt Fachpersonen aus der Verwaltung oder Wissenschaft befragt sowie für den Themenbereich Geschlecht eine Vertreterin der Schlichtungsbehörden. Diese breite Auswahl erlaubt differenzierte Aussagen über Defizite der aktuellen Rechtslage sowie den Diskriminierungsschutz in der Schweiz.

Der verwendete Leitfaden war für alle drei Teilstudien grundsätzlich gleich aufgebaut: Zum Einstieg wurden die gefragten Stellen gebeten, ihre Tätigkeitsfelder grob zu umreissen und ein grobes Profil ihrer Klientel zu skizzieren. Personen, die nicht in Beratungsstellen arbeiten, wurden gebeten, kurz aufzuzeigen, inwiefern sie mit Diskriminierungsfragen zu tun haben. Zweitens wurde gefragt, wie sensibilisiert und informiert die Betroffenen für Diskriminierung sind und wie der Zugang zu Beratungsangeboten eingeschätzt wird. Schliesslich ging es darum, die Beratungsarbeit genauer zu beleuchten: Wie ist die Beratungsarbeit organisiert? Welche Lösungswege werden den Betroffenen aufgezeigt? Im vierten Teil des Interviews ging es sodann um Zugang zur

¹ Siehe Interview-Leitfaden im Anhang.

² Siehe Auswahl der befragten Institutionen im Anhang.

Justiz im engeren Sinne: Die Fachleute wurden gefragt, welchen Stellenwert gerichtliche Verfahren in ihrer Beratungsarbeit haben und welche Einflussfaktoren den Entscheid für oder gegen ein Gerichtsverfahren wesentlich prägen. Abgeschlossen wurde das Gespräch jeweils mit der Frage nach den aktuellen Defiziten in der geltenden Rechtslage sowie nach dem aktuellen Handlungsbedarf in Bezug auf den Diskriminierungsschutz in der Schweiz.

Inhaltlich unterschieden sich die Interviews je nach Teilstudie in ihrer Ausrichtung auf unterschiedliche Rechtsgebiete und Diskriminierungsformen:

Für den Themenbereich Geschlecht (juristische Teilstudie 2) wurden die relevanten Stakeholder vor allem zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben³ und zu häuslicher Gewalt⁴ befragt. Dabei ging es darum, die wichtigsten im Rahmen der Evaluation des GIG gemachten Erkenntnisse aufzugreifen und die relevanten Stakeholder befragen, ob die festgestellten Mängel auch weiterhin bestehen und in welchem Ausmass dies der Fall ist und in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht. Insbesondere sollte im Zusammenhang mit der Diskriminierung von schwangeren Frauen und Müttern abgeklärt werden, ob schwangere Frauen sowie Frauen, die kürzlich geboren haben, auf der Grundlage des geltenden Kündigungsschutzes ihre Rechte in der Realität tatsächlich geltend machen können.

Für den Themenbereich LGBTI (juristische Teilstudie 3) wurden Fachpersonen aus den Bereichen „sexuelle Orientierung“, „Geschlechtsidentität“ und „Geschlechtsvarianten“ interviewt. Dabei sollte analysiert werden, mit welchen spezifischen Problemen Betroffene in diesen Bereichen im Zusammenhang mit Diskriminierung konfrontiert sind. Es zeigte sich, dass die im Sammelbegriff LGBTI erfassten Personen mit Diskriminierungsproblemen ganz unterschiedlicher Art zu kämpfen haben.

Schliesslich wurden für den Themenbereich Behinderung (juristische Teilstudie 4) mit Fachpersonen für die Behinderungsthematik gesprochen. Auch hier steht die Frage im Fokus, mit welchen spezifischen Problemen Menschen mit einer Behinderung im Zusammenhang mit Diskriminierung konfrontiert sind. Wichtig ist hier der Hinweis, dass es sich beim Themenbereich Behinderung um ein inhaltlich sehr breites Feld handelt und die Diskriminierungsproblematik sich je nach Art der Behinderung jeweils ganz unterschiedlich zeigt (z.B. Hörbehinderte im Unterschied zu psychisch behinderten Menschen)

2. Charakterisierung der befragten Stellen

Die in den drei Themenbereichen Geschlecht, LGBTI und Behinderung befragten Stellen lassen sich kaum einheitlich fassen, zu unterschiedlich ist ihr Auftrag und ihre institutionelle Anbindung. Befragt wurden neben eigentlichen Beratungsstellen (öffentlich getragene Fachstellen, aber auch von Vereinen geführte Betroffenenorganisationen) auch Fachpersonen, die in der Wissenschaft tätig sind sowie Expert_innen in der Verwaltung. Speziell zu erwähnen sind zudem die Schlich-

³ Darunter fallen gemäss Gleichstellungsgesetz direkte und indirekte Benachteiligungen unter Berufung auf den Zivilstand, die familiäre Situation oder eine Schwangerschaft (Art. 3. Abs. 1 GIG). Das Verbot gilt insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung (Art. 3. Abs. 2 GIG). Ebenfalls als Diskriminierung zu qualifizieren ist „jedes belästigende Verhalten sexueller Natur oder ein anderes Verhalten aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit, das die Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz beeinträchtigt“ (Art. 4 GIG).

⁴ „Unter ‚häuslicher Gewalt‘ werden ‚Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushaltes oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hatte“ (Teilstudie 2, Kap. VI.1.).

tungsstellen nach Gleichstellungsgesetz. Entsprechend unterschiedlich geschult waren auch die interviewten Personen: Neben Jurist_innen wurden Psycholog_innen und Sozialarbeiter_innen befragt sowie Expert_innen, die neben ihrer fachlichen Ausbildung durch ihre persönliche Erfahrung als Betroffene Beratungsarbeit leisten. Die Tätigkeitsfelder der befragten Personen reichen von juristischer Beratung oder Vertretung im engeren Sinne über eine etwas weiter ausgerichtete, allgemeine Beratung, die teilweise auch Alltagshilfe beinhaltet, bis hin zu politischer und Sensibilisierungsarbeit. Schliesslich wurden auch Personen befragt, die keinen Beratungsauftrag haben, sondern sich im Rahmen ihrer Anstellung in der Verwaltung oder Wissenschaft mit den Grundlagen von Diskriminierungsfragen befassen.

Bei aller Unterschiedlichkeit sei hier eine Gemeinsamkeit der Interviewten noch hervorgehoben, die besonders auffällig war: Sämtliche Befragten, die im weiteren oder engeren Sinne in einer Anlauf- oder Beratungsstelle tätig sind, berichten von einem grossen und stetig steigenden Arbeitsaufwand. Begleitet sind diese steigenden Anfragen mit einem zunehmenden Ressourcenmangel, der auf knappe personelle bzw. finanzielle Mittel zurückgeht. Trotz teilweise stressbelasteten Arbeitsbedingungen wird in den Interviews das grosse persönliche Engagement der Befragten deutlich. Zugespitzt gilt diese Aussage bei den Interviewten, die ihre Beratungstätigkeit auf freiwilliger Basis, also unentgeltlich ausführen.

Die Unterschiedlichkeit der interviewten Fachpersonen zeigt sich auch in den Ergebnissen: Die Einschätzungen der befragten Fachpersonen sind nicht einheitlich, sondern je nach beruflich-fachlichem Hintergrund teilweise unterschiedlich. So wurden einzelne Themen durchaus kontrovers beurteilt. Hinzu kommt, dass nur wenige Befragte über Erfahrungen mit Gerichtsverfahren verfügen, insbesondere also verfahrensrechtliche Bestimmungen teilweise nicht im Detail kennen und beurteilen können. In vielen Beratungsstellen wird mit Triage, also mit der Weiterleitung von Fällen an juristische Fachpersonen, gearbeitet. Es wird in der nachfolgenden Ergebnisdarstellung keine einheitliche Sichtweise bzw. keine Globalbeurteilung des Diskriminierungsschutzes präsentiert. Vielmehr handelt es sich bei diesen Ergebnissen um praxisnahe Expert_innenstimmen. Die präsentierten Ergebnisse sind als weiterführende Diskussionspunkte zu verstehen, die teilweise im Detail noch geklärt bzw. geprüft werden müssten.

3. Aufbau der Studie

Diskriminierung ist ein vielschichtiges soziales Phänomen, das mehrdimensional untersucht werden muss. Die Interviews mit Fachpersonen haben deutlich gemacht, dass es nicht genügt, den Diskriminierungsschutz nur in einem Handlungsfeld voranzutreiben. Vielmehr wurde immer wieder darauf verwiesen, wie zentral es ist, auf mehreren Ebenen gleichzeitig anzusetzen, also sowohl bei den gesetzlichen Grundlagen, als auch bei der Sensibilisierung von Betroffenen und der breiten Bevölkerung und schliesslich auf der Ebene der institutionellen Verankerung von Beratungsstellen, die zentrale Scharnierfunktionen übernehmen beim Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang folgende Aussage der Gender Equality Commission (GEC): „Inequality in access to justice is a complex social phenomenon that results from the existence, and often the combination, of inequalities at the legal, institutional, structural, socio-economic and cultural levels. Such barriers may affect access at all stages of the justice chain“.⁵

⁵ Gender Equality Commission (GEC), Council of Europe: Feasibility Study: Equal Access of Women to Justice. Bericht vom 28. Mai 2013, S. 10.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zur Vielschichtigkeit des Diskriminierungsphänomens werden die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Erhebungen folgendermassen präsentiert:

Teilstudie 5 umfasst die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analysen zu den Themenbereichen **Geschlecht (Kapitel II)**, **LGBTI (Kapitel III)** sowie **Behinderung (Kapitel IV)**. Alle Kapitel folgen dabei einem ähnlichen Aufbau. In einem ersten Schritt wird jeweils der **Ist-Zustand** beleuchtet, in einem zweiten Schritt der **Handlungsbedarf** im jeweiligen Bereich skizziert. Dabei wird unterschieden nach den Dimensionen *gesetzliche Grundlagen* sowie *Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten* und *institutionelle Verankerung*. Jedes Kapitel schliesst zudem mit einem kurzen Synthesekapitel.

Abgeschlossen wird die Teilstudie 5 mit einem Fazit (Kapitel V), das die wichtigsten Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Erhebungen aller drei hier untersuchten Themenbereiche zusammenfasst.

II. ERGEBNISSE SOZIALWISSENSCHAFTLICHE TEILSTUDIE GESCHLECHT

Kapitel II von Teilstudie 5 befasst sich mit dem Zugang zur Justiz im Falle von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben sowie aufgrund des Geschlechts bei häuslicher Gewalt. Die beiden Themenfelder werden nacheinander getrennt dargestellt, da sie sich sowohl in den gesetzlichen Grundlagen als auch in den anderen Untersuchungsdimensionen (wie institutionelle Verankerung) erheblich unterscheiden.

Das sogenannte Gleichstellungsgesetz (GIG) bietet – wie der Vergleich zu den anderen Themenbereichen von Teilstudie 5 zeigt – einen vergleichsweise hohen Diskriminierungsschutz. Insbesondere im Verfahrensrecht wurden einige Erleichterungen eingebaut (etwa die Beweislast erleichterung, die Untersuchungsmaxime), die bei den Themenbereichen LGBTI sowie Behinderung nicht zum Tragen kommen. Dennoch dürfen diese relativ weit gediehenen und ausdifferenzierten gesetzlichen und institutionellen Grundlagen nicht darüber hinweg täuschen, dass auch im Bereich von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts noch Defizite vorliegen und Handlungsbedarf von den befragten Expert_innen aufgezeigt wurde. Es geht also im Folgenden sowohl darum zu würdigen, was im Rahmen des GIG bereits abgedeckt ist, als auch gleichzeitig dennoch kritisch auf Lücken hinzuweisen. Auch wenn das Schlichtungsverfahren nach GIG von allen als grosser Fortschritt gelobt wird, kann auch mit diesem erleichterten rechtlichen Verfahren ein Arbeitsverhältnis in den allermeisten Fällen nicht ‚gerettet‘ werden. In den Interviews mit Fachleuten wurde deutlich, dass viele erst dann Hilfe holen, wenn sie eine neue Stelle in Aussicht oder bereits die Kündigung erhalten haben.

Häusliche Gewalt kann als strukturelle Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bezeichnet werden.⁶ Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Diskriminierung und häuslicher Gewalt selbst für Fachpersonen nicht offensichtlich. Bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wird vielmehr an die ‚klassische Form‘, nämlich Ungleichbehandlung von Frauen und Männern im Erwerbsleben, gedacht. Häusliche Gewalt hingegen spielt sich im Privaten ab, oft in Form von physischer Gewalt. Die grosse Mehrheit der Opfer von häuslicher Gewalt sind Frauen (2014 waren 78.1% der geschädigten Personen Frauen).⁷ Auch wenn der Zusammenhang zwischen Diskriminierung und häuslicher Gewalt nicht auf der Hand liegt, stellen sich dennoch im Hinblick auf den Zugang zur Justiz teilweise ähnliche Fragen und Probleme.

Im Folgenden wird nun zunächst auf Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben und anschliessend auf häusliche Gewalt eingegangen. Wie in Kapitel I erwähnt, strukturieren sich die Kapitel entlang der Dimensionen *Ist-Zustand* und *Handlungsbedarfs* sowie nach den Themen „gesetzliche Grundlagen“ sowie „Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung“.

⁶ Siehe Teilstudie 2, Kap. VI.4.

⁷ Siehe auch für weitere Zahlen: EBG, Zahlen zu Häuslicher Gewalt in der Schweiz, Juni 2015, abrufbar unter: www.gleichstellung-schweiz.ch.

1. Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben

1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

1.1.1. Ist-Zustand im Bereich gesetzliche Grundlagen

Der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wird in der Fachwelt als vergleichsweise weitreichend beurteilt. Das Gleichstellungsgesetz (GIG) ist in der Schweiz das einzige Spezialgesetz, das im Bereich des Erwerbslebens für Diskriminierungsfälle auch zwischen Privaten gilt. Daher wird das Gleichstellungsgesetz (GIG) von den befragten Fachpersonen als sehr hilfreich und wertvoll im Hinblick auf einen wirkungsvollen Diskriminierungsschutz beschrieben.

Aus den Interviews wird insbesondere der grosse Nutzen des Schlichtungsverfahrens deutlich. Es bietet den Betroffenen die Möglichkeit, relativ niederschwellig, kostengünstig und rasch zu einer Einigung zu gelangen. Daher werden die Schlichtungsbehörden von den Fachpersonen als erfolgreiches Instrument im Diskriminierungsschutz beschrieben. So gelingt bei der Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz im Kanton Zürich zum Beispiel in 60%-90% der Fälle eine Einigung, wie eine Interviewte berichtet. Als weitere Stärken des Gleichstellungsgesetzes (GIG) nennen die befragten Expert_innen die Beweislast erleichterung,⁸ die Untersuchungsmaxime, die Kostenlosigkeit sowie die Pflicht der Arbeitgebenden, für ein diskriminierungsfreies Arbeitsklima zu sorgen.

Trotz der grundsätzlich positiven Kommentare zum Gleichstellungsgesetz (GIG) machen die befragten Fachpersonen aber auch auf verschiedene Schwachstellen im Zusammenhang mit dem gesetzlichen Diskriminierungsschutz aufmerksam. So bemängeln zum Beispiel einige Expert_innen, dass sich der Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes (GIG) auf das Erwerbsleben beschränkt (z.B. der Dienstleistungsbereich nicht abgedeckt ist). Auch wird teilweise kritisiert, dass Alter und Herkunft durch das Gleichstellungsgesetz (GIG) nicht gedeckt sind. Weiter wird es allgemein als schwierig beschrieben, Diskriminierung zu beweisen. Der Nutzen der Beweislast erleichterung wird dabei unterschiedlich eingeschätzt: Zwar sind sich alle Fachpersonen darin einig, dass die Beweislast erleichterung an sich sehr hilfreich ist, doch haben manche Expert_innen den Eindruck, dass der Nachweis der Diskriminierung trotz erleichterten Anforderungen in gewissen Konstellationen kaum möglich ist. Besonders betont wird die Schwierigkeit, sexuelle Belästigung⁹ nachzuweisen. Vereinzelt wird in den Interviews ausgeführt, dass die hohen Anforderungen an die Beweisbarkeit dazu führen, dass sich viele Betroffene aus Angst vor ungenügendem Beweismaterial und zu geringen Erfolgschancen gegen die Beschreitung des Rechtsweges entscheiden. Kommt es trotzdem zu einem gerichtlichen Verfahren, wird dieses aufgrund mangelnder Beweise oft eingestellt oder es kommt zu einem Freispruch des angeklagten Arbeitgebenden.

Obschon die befragten Expert_innen das Gleichstellungsgesetz (GIG) als gut ausgebaut wahrnehmen, werden die Hürden eines gerichtlichen Verfahrens als hoch eingeschätzt. Gründe dafür sind zum Beispiel die zeitliche, emotionale und finanzielle Belastung, die ein gerichtliches Verfah-

⁸ Die Beweislast erleichterung gilt gemäss Art. 6 GIG bezüglich der Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.

⁹ Für sexuelle Belästigung gilt keine Beweislast erleichterung.

ren mit sich bringt. Hinzu kommt, dass das eigentliche Problem – der Arbeitskonflikt – mittels eines gerichtlichen Verfahrens in den meisten Fällen nicht gelöst werden kann. Vielmehr ist die Angst vor möglichen Repressalien am Arbeitsplatz für viele Betroffene ein Grund, weshalb sie sich gegen das gerichtliche Verfahren entscheiden. Die Beratungsstellen machen darauf aufmerksam, dass sich die grosse Mehrheit der Betroffenen erst Hilfe organisiert, wenn sie eine neue Arbeitsstelle in Aussicht oder die Kündigung erhalten hat. Dies macht deutlich, dass das Arbeitsverhältnis (auch durch eine Schlichtungsverhandlung) oft nicht gerettet werden kann. Abschreckend können sich auch die Ungewissheit bezüglich Dauer und Ausgang des Verfahrens, die Exponiertheit während des Verfahrens sowie der Wunsch, mit der Vergangenheit abzuschliessen, auswirken. Die Entschädigungssummen, welche die Betroffenen am Ende eines Verfahrens allenfalls erhalten, werden gemäss den befragten Fachpersonen von den Betroffenen teilweise als lächerlich gering empfunden. Sie stehen in keinem Verhältnis zu dem, was sie erlebt haben.

1.1.2. Handlungsbedarf im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Die befragten Fachpersonen sehen verschiedene Defizite im gesetzlichen Diskriminierungsschutz und verorten unterschiedliche Ansatzpunkte, was den Handlungsbedarf anbelangt. Viele Überlegungen gehen in die Richtung, dass die Hürden für Betroffene im Hinblick auf den Zugang zum gerichtlichen Verfahren gesenkt werden sollten. Zum Beispiel wird vorgeschlagen, die Kosten für eine psychologisch-unterstützende Begleitung im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens zu übernehmen. Angedacht wird auch die Schaffung einer Stelle, welche die betroffene Person durch den gesamten Instanzenzug begleiten würde. Fachpersonen gehen davon aus, dass dies Betroffene ermutigen würde, ein gerichtliches Verfahren einzuleiten.

Keine Einigkeit besteht in der Fachwelt zur Frage, ob die in Art. 6 des Gleichstellungsgesetzes vorgesehene Beweislast erleichterung auf die Anstellungsdiskriminierung und sexuelle Belästigung ausgeweitet werden sollte. Befürworter_innen erhoffen sich durch eine Erweiterung der Beweislast erleichterung höhere Erfolgschancen für Diskriminierungsopfer und somit auch eine Zunahme der Fälle, die vor Gericht gelangen. Andere Fachpersonen sehen in einer Erweiterung der Beweislast erleichterung die Rechte der Tatpersonen in Gefahr.¹⁰

Vereinzelt wird von den befragten Fachpersonen auch gefordert, den Geltungsbereich des Gleichstellungsgesetzes auszuweiten, z.B. auf Alter und Herkunft sowie Diskriminierungsfälle ausserhalb des Erwerbslebens. Dies hätte zur Folge, dass Betroffene von den Instrumenten des Gleichstellungsgesetzes profitieren könnten (wie beispielsweise von der Niederschwelligkeit des Schlichtungsverfahrens) und gegen Mehrfachdiskriminierung einfacher vorgegangen werden könnte. Inwiefern ein allgemeines Diskriminierungsgesetz im Falle von Mehrfachdiskriminierung einen Mehrwert bringen würde, ist unter den befragten Personen allerdings umstritten.

Sodann fordern einige Fachpersonen, den Kündigungsschutz auszubauen (um etwa Kündigungen älterer Arbeitnehmenden schwieriger zu machen), gleichzeitig ist den Befragten bewusst, dass damit die Handlungsspielräume von Arbeitgebenden eingeschränkt würden. Durch einen gesetzlichen Kündigungsschutz oder Strafzahlungen bei zu häufigen Kündigungen (Strafzahlung pro gekündigte Person an die ALV) könnte die Anzahl Kündigungen gesenkt werden. Missbräuchliche Kündigungen könnten so präventiv verhindert werden.

¹⁰ Siehe Teilstudie 2, Kap. IV.5.4.2.

1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

1.2.1. Ist-Zustand im Bereich *Sensibilisierung*

Aus den Interviews wird deutlich, dass die Fachpersonen dem Diskriminierungsbewusstsein und der Bekanntheit von Hilfsangeboten einen wichtigen Stellenwert im Hinblick auf einen wirksamen Diskriminierungsschutz beimessen. Sie sind der Meinung, dass es dafür Sensibilisierung auf unterschiedlichen Ebenen braucht: Bei den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden, bei den Beratungsstellen, staatlichen Behörden, Gerichten, aber auch bei den Anwält_innen.

Inwiefern das notwendige Diskriminierungsbewusstsein vorhanden ist, wird von den befragten Expert_innen unterschiedlich eingeschätzt. Es sind sich aber alle darin einig, dass es relativ schwierig ist, allgemeine Aussagen zu generieren, weil sich das Bewusstsein einerseits je nach Diskriminierungsart (Lohndiskriminierung, Schwangerschaftsdiskriminierung, sexuelle Belästigung), gesellschaftlichem Umfeld und Berufskontext unterscheidet, andererseits aber auch immer von den im konkreten Vorfall involvierten Personen abhängig ist. Trotzdem lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten festhalten.

So zeigen die Interviews auf, dass es bei den Betroffenen immer wieder am nötigen Bewusstsein für den bestehenden Diskriminierungsschutz fehlt. Nehmen die Betroffenen eine vorgefallene Diskriminierung nicht als solche wahr, können sie sich auch nicht gegen diese wehren. Hinzu kommt, dass gewisse Diskriminierungsformen, wie zum Beispiel sexuelle Belästigung, noch immer stark tabuisiert sind. Nach einem Diskriminierungsvorfall schämen sich viele Betroffene und trauen sich nicht, über das Geschehene zu sprechen.

Fachpersonen machen darauf aufmerksam, dass Angestellte in bestimmten Berufsbranchen besonders gefährdet sind, Opfer sexueller Belästigung zu werden. So sind den Beratungsstellen viele Vorfälle im Zusammenhang mit sexueller Belästigung aus dem Pflegebereich bekannt, was sich etwa durch die arbeitsbedingte körperliche Nähe erklären lässt.

Gewisse Expert_innen beobachten, dass das Bewusstsein für die Gleichstellungsthematik allgemein nachlässt. So fehlt heute bei vielen jungen Menschen eine bewusste Auseinandersetzung mit dem Thema und es wird tendenziell davon ausgegangen, dass die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern grundsätzlich erreicht wurde. Dies hat zur Folge, dass entsprechende Themen von Arbeitgebenden teilweise nicht mehr thematisiert werden. Somit besteht die Gefahr, dass die einmal erreichte Sensibilisierung wieder sinkt. Nach der Einschätzung von Fachpersonen erleben viele Frauen eine Ungleichbehandlung bewusst und konkret erst bei einer Schwangerschaft.

Allgemein wird aus den Interviews deutlich, dass das Gleichstellungsgesetz (GIG) noch immer zu wenig bekannt ist. So ist Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden in gewissen Fällen gar nicht bewusst, dass sie gegen das Gleichstellungsgesetz verstossen (z.B. im Zusammenhang mit sexueller Belästigung und Schwangerschaftsdiskriminierung). Aber auch in der juristisch geschulten Fachwelt (Anwält_innen sowie Richter_innen) werden teilweise falsche Auskunftte erteilt bzw. wird das Recht falsch angewendet. Vereinzelt wird in den Interviews auch auf die unterschiedlichen Anforderungen an das Mass der Glaubhaftmachung hingewiesen, die im Zusammenhang mit der Beweislastleichterung von den Gerichten gestellt werden.

1.2.2. Ist-Zustand im Bereich Zugang zu Beratungsangeboten

Es gibt in der Schweiz eine Vielzahl von Hilfs- und Beratungsangeboten, welche Betroffene, Angehörige von Betroffenen oder sonstige Involvierte von Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts beraten und unterstützen. Ob Betroffene grundsätzlich über genügend Informationen verfügen und bei Bedarf an die zuständige Stelle gelangen, wird von den befragten Fachpersonen unterschiedlich eingeschätzt. Einige der Interviewten gehen davon aus, dass grundsätzlich genügend Informationen vorhanden sind; wer Hilfe in Anspruch nehmen möchte, findet diese auch. Insbesondere das Internet wird in diesem Zusammenhang als sehr nützlich beschrieben. Die Mehrheit der Befragten geht aber davon aus, dass es immer wieder an den entscheidenden Informationen fehlt und Betroffene deshalb gar nicht oder erst zu spät an die zuständigen Stellen gelangen.

Als schwierig wird in den Interviews weiter beschrieben, dass Betroffene erst in einem Konfliktfall aktiv nach Informationen suchen. Sei dies, weil keine Informationen vorliegen und Angebote von Beratungsstellen selbst ausfindig gemacht werden müssen. Oder weil die Informationen zwar vorhanden waren, diese aber nicht von Interesse sind, solange die Personen nicht selbst von der Angelegenheit betroffen sind.

In der Beratung tätige Fachpersonen machen darauf aufmerksam, dass auch Betroffene, die sich ihrer Rechte bewusst sind und wissen, wo sie sich Hilfe holen können, diese nicht unbedingt auch in Anspruch nehmen. Vielmehr wird davon ausgegangen, dass sich eine grosse Mehrheit (trotz des Bewusstseins für das erlebte Unrecht) nie bei einer Beratungsstelle meldet. Die Angst vor Stigmatisierung, die Unfähigkeit über das Geschehene zu sprechen oder der Wunsch zu vergessen, sind mögliche Gründe.

Daraus zu schliessen, dass der Zugang zu Beratungsstellen demnach möglichst niederschwellig sein sollte, wäre aber zu kurz gegriffen. Die Interviews haben gezeigt, dass Fachpersonen in hoch- und niederschwellig ausgestalteten Beratungsangeboten sowohl Vor- als auch Nachteile sehen. Eine relativ niederschwellige und thematisch breit aufgestellte Beratungsstelle wirkt auf Ratsuchende weniger abschreckend. Betroffene können sich beispielsweise in einem ersten Schritt relativ unverbindlich über einen „normalen Arbeitskonflikt“ informieren und erst wenn sie sich sicher fühlen, auf eine allfällige sexuelle Belästigung zu sprechen kommen. Solche offenen Beratungsangebote bedingen aber auch, dass die Berater_innen sehr breit geschult sind und flexibel auf unterschiedliche Themen eingehen können.

Andere Beratungsstellen haben relativ hohe Zugangshürden, zum Beispiel einige Opferhilfestellen, die einzig Opfer von sexueller Belästigung beraten. Einerseits sehen dies die Fachpersonen sehr kritisch, weil ihnen bewusst ist, dass diese hohe Hürde viele Betroffene abschreckt. Andererseits erlaubt dieser eng definierte Kreis der Klientschaft, dass hochqualifizierte und spezialisierte Berater_innen spezifisch auf die Bedürfnisse der Betroffenen eingehen können.

1.2.3. Ist-Zustand im Bereich institutionelle Verankerung

Die Interviews haben eindrücklich gezeigt, dass fast alle der befragten Institutionen mit knappen Ressourcen zu kämpfen haben. Fachpersonen berichten von steigendem Arbeitsumfang, finanziell beschränkten Mitteln und fehlendem Personal. Dies führt dazu, dass Beratungsanfragen nur mit zeitlicher Verzögerung bearbeitet werden können und/oder gewisse Tätigkeiten gekürzt oder gestrichen werden, so zum Beispiel Sensibilisierungs- oder politische Arbeit.

Allgemein wird eine gute Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen als zentral bezeichnet, gerade auch im Hinblick auf eine funktionierende Triage. Diese Zusammenarbeit wird von den befragten Personen im Wesentlichen als sehr erfolgreich beschrieben.

Auch wird von einigen Fachpersonen kritisiert, dass keine Falldossiers angelegt werden, mit denen Fälle über die verschiedenen Instanzen (Beratungsstelle, Schlichtungsbehörde, erste gerichtliche Instanz, etc.) verfolgt werden können. Das Wissen, ob eine Person vor der Schlichtungsbehörde zum Beispiel erfolgreich war oder nicht, würden die Beratenden gerne in ihre Beratungsarbeit einfließen lassen.

1.2.4. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews haben deutlich gemacht, dass Fachpersonen in einer stärkeren Sensibilisierung grosses Potenzial für einen wirksameren Diskriminierungsschutz sehen. Dabei ist wichtig, dass kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit geleistet wird, ansonsten flacht das Bewusstsein wieder ab. Einerseits wird es als zentral beschrieben, eine sehr breite Sensibilisierung zu erwirken, die möglichst die gesamte Bevölkerung einschliesst. Dabei geht es sowohl darum, das Bewusstsein allgemein für die Gleichstellungsthematik zu stärken, als auch spezifisch über einzelne Diskriminierungsformen (z.B. Schwangerschaftsdiskriminierung) aufzuklären und Handlungsoptionen aufzuzeigen. Potenzielle Opfer müssen in der Lage sein, eine Diskriminierung zu erkennen und wissen, wie sie sich gegen diese wehren bzw. wo sie sich Hilfe organisieren können. Dabei ist wichtig, dass die Informationen sowohl vor einer vorgefallenen Diskriminierung zur Verfügung stehen, als auch nach einem entsprechenden Vorfall leicht gefunden werden.

Andererseits weisen die befragten Expert_innen aber auch darauf hin, dass Aufklärungsarbeit wenn möglich auf den jeweiligen spezifischen Kontext (z.B. Gastgewerbe) anzupassen ist. Betroffene müssen sich durch den Inhalt, die Sprache und das Format angesprochen fühlen, ansonsten kommt die Botschaft nicht an. Dabei sollten Arbeitsbereiche, die stärker als andere von Diskriminierungsvorfällen betroffen sind, besonders berücksichtigt werden, so zum Beispiel der Pflegebereich. Auch macht es Sinn, Aufklärungskampagnen für die jeweiligen Personengruppen anzupassen, zum Beispiel wenn es um Personen mit Migrationshintergrund geht.

Damit die zuständigen Stellen die entsprechende Sensibilisierungsarbeit leisten können, sind mehr Ressourcen zwingend notwendig. Der beobachtete Trend, Gleichstellungsbüros zu fusionieren, geht dabei in die falsche Richtung, wie in einem Interview berichtet wurde.

Sodann ist es noch immer notwendig, das Gleichstellungsgesetz (GlG) in der Fachwelt bekannter zu machen. Nur wenn Anwält_innen, Beratungsstellen sowie Richter_innen das geltende Recht kennen, kann dessen korrekte Anwendung und Durchsetzung auch gewährleistet werden.

Auch wird von manchen Personen bemängelt, dass Gerichte teilweise unter zu grossem Zeitdruck stehen, worunter die Qualität der Arbeit leiden kann. Deshalb wird eine Entlastung der Gerichte gefordert.

Um Diskriminierung in der Arbeitswelt sichtbarer zu machen, fordern Fachpersonen verschiedene Massnahmen. Zum Beispiel wird von mehreren Personen darauf hingewiesen, dass mehr Transparenz bei Lohnzahlungen notwendig wären, um Lohnungleichheiten überhaupt erkennen zu

können. Zudem wären Massnahmen sinnvoll, damit Behörden proaktiver auf Firmen zugehen könnten (z.B. zur besseren Verhinderung von Lohnungleichheit).

Weiter braucht es gemäss verschiedenen Fachpersonen mehr unabhängige Vertrauenspersonen in Firmen, an die sich Betroffene nach einem allfälligen Diskriminierungsvorfall wenden können und die der Schweigepflicht unterstehen. In vielen Firmen fehlt dies zurzeit. Dies hat zur Folge, dass sich Betroffene oft an HR-Verantwortliche oder ihre vorgesetzte Person wenden müssen, wenn sie sich jemandem anvertrauen möchten. Diese sind dann je nach Situation verpflichtet zu handeln, auch wenn dies gar nicht im Interesse der betroffenen Person ist.

Weiter fordern einige der interviewten Expert_innen eine Verbesserung des Informationsflusses durch Anlegen von Falldossiers, damit der komplette Rechtsweg erfasst werden kann. Sowohl Beratungsstellen als auch Schlichtungsbehörden beklagen, dass sie keine Information über den weiteren Verlauf ihrer Fälle haben. Bedauert wurde zudem, dass in der neuen ZPO keine entsprechende Informationspflicht der Gerichte verankert wurde.

2. Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Falle von häuslicher Gewalt

2.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

2.1.1. Ist-Zustand im Bereich gesetzliche Grundlagen

Der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung im Falle von häuslicher Gewalt wird von den befragten Fachpersonen grundsätzlich als ausreichend beschrieben. Insbesondere das Opferhilfegesetz (OHG)¹¹ und die in diesem Zusammenhang geschaffenen Opferhilfestellen werden als grosser Fortschritt empfunden.

Ebenso wird als prinzipiell positive Errungenschaft von allen befragten Expert_innen die 2004 eingeführte Officialisierung von häuslicher Gewalt bezeichnet. Damit werden Gewalthandlungen in der Ehe und in Partnerschaften von Amtes wegen verfolgt. Fachpersonen betonen insbesondere die symbolische Kraft, welche diese Regelung hat. Damit gibt eine Gesellschaft ein klares Statement gegen Gewalt ab und betrachtet Gewalt in Paarbeziehungen nicht als reine Privatsache. Dies wird in der Fachwelt als sehr hilfreich beschrieben.

Allerdings verweisen mehrere Expert_innen auch auf verschiedene Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den gesetzlichen Regelungen und deren Umsetzung. So wird der praktische Nutzen der Officialisierung von häuslicher Gewalt von manchen Fachpersonen infrage gestellt. Mit der Einführung der Officialisierung wurde den Opfern die Option der Einstellung (Art. 55a StGB)¹² des Verfahrens gegeben. Damit soll Opfern die Möglichkeit gegeben werden, von einem Strafverfahren gegen die Tatperson Abstand zu nehmen für den Fall, dass dessen Folgen ihren Interessen krass widerspricht. Diese Regelung hat sich gemäss mehreren Fachpersonen in der Praxis als problematisch erwiesen und faktisch zur Aushebelung der Officialmaxime geführt. Verschie-

¹¹ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007 (SR 312.5).

¹² Bei einer einfachen Körperverletzung, wiederholten Tötlichkeiten, Drohung oder Nötigung in einer Partnerschaft kann das Verfahren gemäss Art. 55a StGB provisorisch sistiert werden. Voraussetzung für die provisorische Einstellung ist, dass das Opfer darum ersucht oder einem entsprechenden Antrag der zuständigen Behörde zustimmt. Widerruft das Opfer seine Zustimmung innerhalb einer sechsmonatigen Frist, wird das Verfahren wieder aufgenommen, ansonsten definitiv eingestellt.

dene Berechnungen in den Zeiträumen zwischen 2003 und 2012 zeigen, dass die Einstellungsquoten aufgrund von Art. 55a Abs. 1 StGB bei Verfahren wegen Gewalt in Paarbeziehungen je nach Quelle zwischen 50% und 90% liegen – also eine grosse Mehrheit der Verfahren (trotz Offizialmaxime) eingestellt wird.¹³ Die in der Beratung tätigen Fachpersonen erklären diese hohe Quote damit, dass eine strafrechtliche Verfolgung oder Verurteilung der beschuldigten Person oftmals nicht im Interesse der Opfer liegt. Der Bericht Heim 2015 verweist auf verschiedene Faktoren wie zum Beispiel ambivalente Gefühle gegenüber der Tatperson, Furcht vor einer Trennung oder Scheidung, Angst vor weiteren gewaltbeladenen Konflikten oder finanziellen Sorgen, die bei der Entscheidung zur Einstellung des Verfahrens eine Rolle spielen können.¹⁴

Von den angezeigten Delikten wird ausserdem ein grosser Teil mit einem Strafbefehl beendet, so dass die Fälle nicht vor Gericht kommen, wobei die Praxis je nach Kanton sehr unterschiedlich ist.¹⁵

Sodann beschreiben die befragten Fachpersonen es als sehr schwierig, häusliche Gewalt nachzuweisen. Wurden nicht unmittelbar nach der Tat allfällige Beweise gesichert (z.B. durch ärztliche Zeugnisse), kann diese oft kaum bewiesen werden.

Weiter macht eine Expertin darauf aufmerksam, dass sich die in Art. 50 Ausländergesetz (AuG)¹⁶ geregelte Härtefallregelung in der Praxis kaum umsetzen lässt. Oftmals gelingt es den Opfern nicht, die erlittene Gewalt glaubhaft zu machen und sich so ihren weiteren Aufenthalt in der Schweiz zu sichern. Dies kann gemäss befragter Fachperson dazu führen, dass sich Betroffene aus Angst vor zu geringen Erfolgschancen gegen das gerichtliche Verfahren entscheiden, um den Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden.

Was die jüngere Rechtsentwicklung anbelangt, so kritisieren mehrere der befragten Fachpersonen, die im Bereich der Opferhilfe tätig sind, die neue Strafprozessordnung (StPO). Sie sind der Meinung, dass durch diese die Rechte der Opfer geschwächt wurden. So ist es zum einen schwieriger geworden, Zivilforderungen im Strafprozess einzureichen. Weiter besteht für die Opfer bei der Einleitung eines Verfahrens ein grösseres Kostenrisiko, da sie im Falle des Unterliegens die Verfahrenskosten und damit auch die Kosten für die eigene anwaltliche Vertretung, sowie die Kosten der Gegenanwaltschaft übernehmen müssen. Damit wurden die Hürden für eine Beteiligung am gerichtlichen Verfahren und eine anwaltliche Vertretung höher gelegt.

Weiter wurde mit der neuen Strafprozessordnung (StPO) die Kompetenz der Staatsanwaltschaft ausgeweitet, was gemäss Fachpersonen im Effekt zu einer Schwächung der Opferrechte geführt hat. Da die Staatsanwaltschaft nach dem Vorverfahren auch die Anklage im Hauptverfahren übernimmt, besteht die Gefahr, dass sie in Fällen, von denen sie sich geringe Gewinnchancen im Hauptverfahren erhofft, keine Anklage erhebt. So berichtet eine Expertin, dass die Einführung des Strafbefehlsverfahrens dazu geführt habe, dass die grosse Mehrheit der Fälle (im Kanton St. Gallen ca. 93%) im Strafbefehlsverfahren abgehandelt werden und gar nie vor Gericht kom-

¹³ Bundesrat, Bericht des Bundesrates zur Motion 09.3059 Heim, Eindämmung der häuslichen Gewalt, vom 28. Januar 2015, S. 21, 31.

¹⁴ Bericht Heim 2015, S. 19.

¹⁵ Bericht Heim 2015, S. 17 f.

¹⁶ Gemäss Art. 50 AuG haben Ehegatten bzw. Partnerinnen und Partner von Schweizer Bürgerinnen und Bürger nach Auflösung der Ehe oder der Familiengemeinschaft einen Anspruch auf Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung, sofern „die Ehegemeinschaft mindestens drei Jahre bestanden hat und eine erfolgreiche Integration besteht; oder wichtige persönliche Gründe einen weiteren Aufenthalt in der Schweiz erforderlich machen.“ Wichtige Gründe können gemäss Art. 50 Abs. 2 AuG vorliegen, „wenn die Ehegattin oder der Ehegatte Opfer ehelicher Gewalt wurde(...)“.

men.¹⁷ Zudem haben einige Expert_innen den Eindruck, dass die Staatsanwaltschaft oft überlastet und froh ist, wenn sie Fälle ohne grossen Aufwand abschliessen kann. So zeigt sich, dass Fälle, die früher an das Gericht überwiesen wurden, heute nicht mehr vor Gericht gelangen. Daher sehen Fachpersonen den Grundsatz „in dubio pro duriore“ in Gefahr.

Zudem haben mehrere der befragten Expert_innen den Eindruck, dass das neue Strafprozessrecht aufwändiger und formalistischer ist.

Grundsätzlich weisen verschiedene Fachpersonen auf den besonderen Umstand hin, dass sich im Falle von häuslicher Gewalt Opfer und Tatperson nahestehen. Dies macht eine Intervention sehr schwierig. Oft entspricht es nicht dem Bedürfnis der betroffenen Person, ein Familienmitglied anzuzeigen. Hinzu kommt, dass eine allfällige Strafe den gesamten Haushalt trifft. So hält auch der Bericht Fehr 2009 fest, dass die Anzeigequote bei häuslicher Gewalt im Vergleich zur Anzeigequote bei anderen Delikten generell tief ist.¹⁸

2.1.2. Handlungsbedarf im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Wie im vorangehenden Kapitel aufgezeigt wird, benennen die befragten Fachpersonen verschiedene Defizite bei den gesetzlichen Grundlagen zum Schutz vor häuslicher Gewalt und berichten von Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen. Wo Defizite bestehen, gibt es auch Handlungsbedarf. Allerdings geht aus den Interviews nicht deutlich hervor, wo konkret angesetzt werden könnte, um die Situation tatsächlich zu verbessern.

Allgemein betonen die befragten Fachpersonen die Wichtigkeit, den Opferschutz beim Ausbau von strafrechtlichen Massnahmen zu berücksichtigen. Nach Einschätzung der in der Praxis tätigen Personen entspricht der Schutzgedanke meist dem primären Bedürfnis von Betroffenen: Opfer von häuslicher Gewalt brauchen Schutz und wünschen sich, dass die Gewalt aufhört. Expert_innen haben den Eindruck, dass ihnen dies häufig wichtiger ist als eine allfällig gerichtliche Verurteilung der Tatperson.¹⁹

Weiter würden es viele der befragten Fachpersonen begrüssen, wenn die Strafverfahren weniger oft eingestellt werden müssten. Allerdings werden kaum Vorschläge gemacht, wie dies erreicht werden könnte. Vereinzelt wird auf den Bericht Heim 2015²⁰ verwiesen, in dem der Bundesrat verschiedene Massnahmen prüft, um die Situation der Opfer von Gewalt in Partnerschaften zu verbessern. Darin wird vorgeschlagen, dass der Entscheid über die Fortführung eines Strafverfahrens nicht einzig vom Opfer getroffen wird, sondern auch der Strafverfolgungsbehörde ein gewisser Ermessensspielraum zukommen soll. Auch ohne entsprechendes Gesuch des Opfers soll demnach ein sistiertes Verfahren weitergeführt werden, sofern dies aus entsprechenden Gründen angemessen erscheint. Weiter schlägt der Bericht vor, dass bei einer Vorbestrafung der beschuldigten Person wegen Gewalt in der Partnerschaft, eine Sistierung des Verfahrens nicht mehr möglich sein soll. Die eidgenössischen Räte haben den Bundesrat verpflichtet, Art. 55a

¹⁷ Siehe dazu auch die Zahlen im Bericht Heim 2015, S. 17.

¹⁸ Bundesrat, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 09.3878 Fehr, Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung vom 24. September 2009, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2013/2013-02-271/ber-br-d.pdf> (besucht am 30.06.215), S. 25.

¹⁹ Vgl. auch Bericht Fehr 2009.

²⁰ Bundesrat, Bericht des Bundesrates zur Motion 09.3059 Heim, Eindämmung der häuslichen Gewalt, vom 28. Januar 2015, abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-01-28/ber-br-heim-d.pdf> (besucht am 30.06.215).

Abs. 2 StGB dahingehend anzupassen, dass die Opfer vor einer Einstellung des Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaft obligatorisch angehört werden.²¹

Aus Sicht der befragten Fachpersonen wäre es äusserst problematisch, wenn entgegen dem Willen der Opfer ein strafrechtliches Verfahren durchgeführt werden könnte. Auch der Bericht des Bundesrats hält in diesem Zusammenhang fest, dass ein solches Verfahren für die Opfer eine zusätzliche Traumatisierung zur Folge haben könnte.²² Zudem bestehe die Gefahr, dass sich viele Opfer nicht mehr bei den Behörden melden oder keine belastenden Aussagen machen würden. Dies dürfte weder im Interesse der Opfer noch des Gesetzgebers sein.

Was die Regelung der Beweislast anbelangt, so werden von den befragten Fachpersonen ähnliche Überlegungen wie auch im Zusammenhang mit einer allfälligen Beweislastererleichterung für sexuelle Belästigung gemacht: Einige der Interviewten würden eine erleichterte Beweislast begrüssen, da sie sich dadurch geringere Zugangshürden und grössere Erfolgschancen (gerade auch im Zusammenhang mit der Härtefallregelung) für Betroffene erhoffen. Andere sprechen sich klar gegen eine gesetzliche Anpassung der Beweislastregelung aus. Sie sehen die Rechte der beschuldigten Person in Gefahr und befürchten vereinzelt eine Zunahme von Missbrauchsfällen. Zudem wird angefügt, dass in der Beweisproblematik nicht das primäre Problem beim Zugang zur Justiz im Falle von häuslicher Gewalt liege. Die Hauptschwierigkeit wird von diesen Personen darin gesehen, dass gegen eine Person aus dem nahen sozialen Umfeld ein gerichtliches Verfahren eingeleitet werden muss – das ist oft sehr schwer.

Vereinzelt wird eine Verbesserung der Informationsrechte der Opfer gefordert. So, dass sie zum Beispiel erfahren, wenn die Tatperson inhaftiert oder freigelassen wird. Entsprechende Bemühungen sind im Gange.²³

Detaillierte Angaben zu der Frage, wie Opfer im Verfahren gegen die beschuldigte Person besser unterstützt werden könnten, haben drei Umfragen ergeben, die das Bundesamt für Justiz zwischen Dezember 2013 und Mai 2014 durchgeführt hat.²⁴

²¹ Verpflichtung geht zurück auf die Annahme der Motion 12.4025 Keller-Sutter „Opfer häuslicher Gewalt besser schützen“. In seiner Stellungnahme hat der Bundesrat auf die Motion Heim 09.3059 verwiesen und erklärt, „dass die Erkenntnisse aus der Untersuchung der Einstellungspraxis in die Revision von Artikel 55a StGB einfließen müssen, damit eine in sich stimmige Gesamtrevision erfolgen kann. Der Bundesrat hat signalisiert, Artikel 55a StGB einer umfassenden Überprüfung unterziehen zu wollen. Der Auftrag zur Evaluation von Artikel 55a StGB beschränkt sich deshalb nicht nur auf die in den Motionen Heim und Keller-Sutter aufgelisteten Massnahmen. Der Bundesrat hat die in den Motionen Heim und Keller-Sutter formulierten Aufträge an das Bundesamt für Justiz (BJ) übertragen“ (Bericht Heim 2015, S. 5).

²² Bericht Heim 2015, S. 46.

²³ Siehe Teilstudie 2, Kap. VI.3.6. sowie auch Schlussabstimmungstext unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/7225.pdf> und Stellungnahme des Bundesrats unter <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/913.pdf>.

²⁴ BJ, Bundesamt für Justiz, Gesamtergebnis der drei Umfragen zur Unterstützung der Opfer im Verfahren gegen die beschuldigte Person, Juli 2014, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/opferhilfe/publikationen.html>.

2.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

2.2.1. Ist-Zustand im Bereich *Sensibilisierung*

Aus den Interviews wird deutlich, dass die Fachpersonen auch im Falle von häuslicher Gewalt ein nachhaltiges Diskriminierungsbewusstsein und die Bekanntheit von Hilfsangeboten als zentrale Bestandteile eines wirksamen Schutzes vor häuslicher Gewalt sehen.

Inwiefern die notwendige Sensibilisierung in der breiten Bevölkerung vorhanden ist, wird von den befragten Expert_innen wiederum unterschiedlich eingeschätzt. Erneut wird deutlich, dass es relativ schwierig ist, allgemeine Aussagen zu machen, weil sich das Bewusstsein je nach involvierten Personen und je nach Kontext unterscheidet. Fachpersonen führen aus, dass es für Betroffene von Gewaltdelikten²⁵ grundsätzlich schwierig ist, sich dem Unrecht bewusst zu werden und sich eine Opferrolle einzugestehen. Viele schämen sich nach einem solchen Vorfall und fühlen sich selbst mitschuldig. Im Allgemeinen wird das Bewusstsein über die Problematik der häuslichen Gewalt im Vergleich zu Vorfällen im Bereich des Erwerbslebens von den befragten Fachpersonen als tiefer eingeschätzt. Dies hängt nach Einschätzung der Expert_innen mit der Besonderheit zusammen, dass sich Opfer und Tatperson gut kennen und nahe stehen. Dies macht es schwieriger, ein Unrecht zu erkennen. Die Gewalt gehört zum Alltag der Opfer und geht unter Umständen von der Person aus, die sie lieben.

Aus diesen Gründen wird die Offizialisierung von häuslicher Gewalt von den befragten Fachpersonen als bedeutender Schritt in die richtige Richtung empfunden: Damit sagt die Gesellschaft offiziell nein zu häuslicher Gewalt und anerkennt, dass bei Vorfällen Hilfe notwendig ist. Häusliche Gewalt wird nicht als familiäres, sondern gesellschaftliches Problem qualifiziert. Daher sind die befragten Fachpersonen der Meinung, dass die Offizialisierung sehr hilfreich für die Entstehung eines Unrechtsbewusstseins ist. Auch der Bericht Heim 2015²⁶ hält in diesem Zusammenhang fest, dass die Offizialisierung zu einer Sensibilisierung der Polizei geführt habe. Die Schwelle, im Falle von häuslicher Gewalt polizeilich einzugreifen, sei niedriger geworden.

Wie im vorangehenden Kapitel bereits aufgeführt, beobachten einige Expert_innen, dass das Bewusstsein für die Gleichstellungsthematik allgemein nachlässt. Dies hat nach ihrer Einschätzung auch negative Auswirkungen auf das Unrechtsbewusstsein im Falle von häuslicher Gewalt.

2.2.2. Ist-Zustand im Bereich Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Personen, die in der Beratung tätig sind, gehen davon aus, dass sich eine Mehrheit der Opfer von häuslicher Gewalt nie bei einer Beratungsstelle meldet. Die geschätzte Dunkelziffer ist hoch. Mögliche Gründe sind nach Einschätzung der Fachpersonen Angst vor erneuter Gewalt oder Stigmatisierung, der Wunsch Schwierigkeiten innerhalb des Haushaltes nicht nach aussen zu tragen und die „Normalität“ zu bewahren, sowie Scham- oder Schuldgefühle. Weiter wird davon ausgegangen, dass es immer wieder vorkommt, dass Betroffene gar nicht über die Existenz solcher Angebote wissen. Laut dem Bericht Fehr 2009²⁷ gibt es viele Opfer, die nicht wissen, welche

²⁵ Z.B. häusliche Gewalt, gilt aber auch für sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

²⁶ Bericht Heim 2015, S. 29.

²⁷ Bundesrat, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878, «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 24. September 2009, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2013/2013-02-271/ber-br-d.pdf> (besucht am 30.06.2015).

Anlaufstellen es gibt und dass sie Anrecht auf eine Beratung haben.²⁸ Es fehlt an einer systematischen Informationsverbreitung.

Auch das Nationale Forschungsprogramm zur Gleichstellung der Geschlechter (NFP 60) zeigt auf, dass sich Betroffene oft keine Hilfe holen und in ihrer Situation verharren, in der Hoffnung, sie werde sich mit der Zeit verbessern. Erst wenn sie von aussen auf ihre Situation angesprochen werden, zum Beispiel durch eine/n Hausärztin/Hausarzt, realisieren sie, dass sie sich an eine Beratungsstelle wenden und ihre Situation aktiv ändern könnten.

Zwar gibt es in der Schweiz eine Vielzahl von Anlaufstellen, an die sich Opfer von häuslicher Gewalt wenden können, doch wurde in den Interviews deren teilweise massiver Ressourcenmangel deutlich. Dies führt dazu, dass gewisse Angebote oder Tätigkeiten gekürzt werden, so zum Beispiel die Sensibilisierungsarbeit. So stellt auch der Bericht Fehr 2009 fest, dass Beratungsstellen teilweise nicht genügend Ressourcen haben, um Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Dies wäre aber nötig, damit die betroffenen Personen wissen, an wen sie sich bei Problemen wenden können.

Vereinzelt machen Fachpersonen auch darauf aufmerksam, dass es an spezifischen Angeboten für Tatpersonen fehlt.²⁹

2.2.3. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews zeigen auf, dass Fachpersonen in einer stärkeren Sensibilisierung grosses Potenzial für einen wirksameren Schutz vor häuslicher Gewalt sehen. Dabei ist wichtig, dass kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit geleistet wird, sonst flacht das Bewusstsein wieder ab. Einerseits wird eine sehr breite und allgemeine Sensibilisierung gefordert, welche das allgemeine Bewusstsein für Gleichstellungsthemen stärkt. Andererseits wird in der Fachwelt aber auch als äusserst zentral beschrieben, dass spezifische Sensibilisierungsarbeit für den Fall von häuslicher Gewalt geleistet wird. Dabei muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich Opfer und Tatperson möglicherweise sehr nahe stehen.

Zudem braucht es nach Einschätzung der befragten Fachpersonen eine besondere Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen und Institutionen, die mit Opfern von häuslicher Gewalt in Kontakt kommen können (z.B. medizinisches Personal, Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde, Polizei, Staatsanwaltschaft, Richter_innen) ohne dafür speziell geschult zu sein. Da Betroffene oft nicht von sich aus auf ihre Probleme zu sprechen kommen, müssen entsprechende Personen genügend sensibilisiert sein, um häusliche Gewalt zu erkennen und Betroffene über Beratungs- oder Hilfsangebote, etc. zu informieren. Sie müssen wissen, wohin sie Betroffene weiterleiten können. Dies gilt insbesondere für die Polizei oder das medizinische Personal, welche oft als Erstes mit Opfern von häuslicher Gewalt in Kontakt kommen. Idealerweise würde das medizinische Personal die sichtbaren Zeichen von Gewaltakten notieren (z.B. bei der Notaufnahme).

²⁸ Eine Opferbefragung aus dem Jahre 2000 ergibt, dass die Hilfsangebote der Opferhilfe 57 % aller Befragten bekannt sind (Berruex/Killias 2000, S.2). Weiter hält der Bundesrat in seinem Bericht fest, dass sich knapp 17% der Opfer an eine Beratungsstelle wenden. Von jenen Opfern, die mit keiner Beratungsstelle in Verbindung standen, hätten sich 16% an eine Stelle gewandt, wenn sie eine solche gekannt hätte (Bericht Fehr, S. 36).

²⁹ Sie hierzu im Bericht Heim 2015, S. 24 f. sowie 35 ff., zu spezifischen ‚Lernprogrammen‘ für Tatpersonen. Siehe dazu auch den Bericht des Bundesrates vom 30. Juni 2008 unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00068/00274/index.html>.

Denn diese Form von Beweismaterial kann zu einem späteren Zeitpunkt vor Gericht entscheidend für die Frage der Beweisbarkeit sein. Fachpersonen weisen weiter daraufhin, dass auch andere Berufsgruppen wie zum Beispiel die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde sowie Richter_innen mit Opfer von häuslicher Gewalt konfrontiert werden können, zum Beispiel wenn es um eine Scheidung geht. Um die Sachlage in so einem Fall richtig einschätzen zu können, brauchen auch sie ein gewisses Verständnis von häuslicher Gewalt. Ansonsten führt dies zu Fehlentscheidungen.

Weiter fordern mehrere Fachpersonen eine stärkere Bekanntmachung der Beratungsangebote. Betroffene müssen wissen, wo sie im Falle von häuslicher Gewalt Hilfe erhalten. Generell soll der Zugang zu Unterstützungsangeboten verbessert werden.³⁰

Um diese Informationsverbreitung und Sensibilisierungsarbeit zu leisten, brauchen die entsprechenden Institutionen mehr Ressourcen. Wie bereits aufgeführt, besteht nach Einschätzung der befragten Interviewten grosse Ressourcenknappheit im Bereich der Krisenintervention.

Eine Expertin bringt weiter an, dass das Feld der Unterstützungs- und Beratungsangebote nicht im gleichen Mass weiterentwickelt wurde wie das Strafrecht. Sie fordern, dass politisch mehr für die sozialen Beratungs- und Unterstützungsangebote gemacht wird. Zudem sind mehrere Fachpersonen der Meinung, dass es an Institutionen mangelt, die sich um Tatpersonen kümmern - diese bleiben oft sich alleine überlassen. Daher wird ein spezifisches Unterstützungsangebot für Tatpersonen gefordert.

Weiter wird eine bessere Zusammenarbeit im Bedrohungsmanagement zwischen Beratungsstellen, Frauenhäusern, Migrationsbehörde, der Justiz, etc. gefordert. Hierfür müssten nach Einschätzung der Fachpersonen aber zuerst datenschutzrechtliche Fragen geklärt werden.³¹

Des Weiteren machen einzelne Fachpersonen darauf aufmerksam, dass Bedarf an amtlichen Statistiken zu häuslicher Gewalt besteht. Auch der Bericht Heim 2015 hält fest, dass keine gesamtschweizerischen Daten zur Einstellungspraxis im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt existieren, die über einen längeren Zeitraum erhoben wurden. Es braucht also mehr Datengrundlagen und Forschung, um das Phänomen der häuslichen Gewalt besser zu verstehen und angemessen handeln zu können.

3. Fazit

Für den Bereich Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im **Erwerbsleben** lassen sich abschliessend folgende Überlegungen festhalten:

Grundsätzlich scheint der Diskriminierungsschutz in diesem Bereich gut ausgebaut, viele Befragte äussern sich positiv zum GIG. Insbesondere das Schlichtungsverfahren, die Beweislasterteilung, die Untersuchungsmaxime, die Kostenlosigkeit des Schlichtungsverfahrens und die

³⁰ Siehe hierzu auch die Empfehlungen von Keller Läubli Lucy, Zum Einfluss der Opferhilfe-Beratungsstellen auf das Anzeigeverhalten der Opfer von Straftaten, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Bern, 2012.

³¹ Yvonne Feri fordert den Bundesrat in einer Motion (13.3161) auf, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche den nötigen Datenaustausch für ein koordiniertes Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt erlauben würde. Am 21. Juni 2013 wurde die Motion vom Nationalrat jedoch abgewiesen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat zu dieser Thematik ein Gutachten erstellen lassen, welches aufzeigt, in welchen Konstellationen welche rechtlichen Grundlagen notwendig wären (Schwander Marianne, 2013).

Pflicht von Arbeitgebenden, für ein diskriminierungsfreies Arbeitsklima zu sorgen, werden als positiv bewertet.

Gleichzeitig wird darauf verwiesen, dass weitere Hürden beim Zugang zur Justiz abgebaut werden sollten, etwa durch die Kostenübernahme einer psychologischen Begleitung bei einem Gerichtsverfahren, durch die Ausweitung der Beweislast erleichterung bei Anstellungsdiskriminierung und sexueller Belästigung sowie generell durch die Ausweitung des Geltungsbereichs des GlG. Im Bereich von Sensibilisierung und institutioneller Verankerung wird zudem gefordert, dass kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit dringend notwendig sei und das GlG zudem noch bekannter gemacht werden müsste bei juristischen Fachpersonen.

Im Bereich Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei **häuslicher Gewalt** kann abschliessend festgehalten werden, dass das OHG als grosser Fortschritt empfunden wird und grundsätzlich von einem ausreichenden Diskriminierungsschutz gesprochen werden kann. Als problematisch eingeschätzt wird von Fachleuten allerdings die sogenannte Einstellungspraxis, die faktisch zu einer Aushebelung der Offizialmaxime führt. Gefordert wird in diesem Bereich einerseits eine kontinuierliche Sensibilisierungsarbeit sowie zusätzlich gezielte Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen wie Polizei oder medizinisches Personal. Weiter wird die Ressourcenknappheit bei Krisenintervention und Beratungsarbeit problematisiert und es wird angeregt, vermehrt spezifische Angebote für Tatpersonen zu schaffen.

III. ERGEBNISSE SOZIALWISSENSCHAFTLICHE TEILSTUDIE LGBTI

Kapitel III von Teilstudie 5 befasst sich mit dem Zugang zur Justiz im Falle von Diskriminierungen aufgrund der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität und Geschlechtsvarianten (LGBTI³²-Menschen). Der Sammelbegriff „LGBTI“ wird in den Medien und der Literatur immer öfters verwendet, doch soll an dieser Stelle vermerkt werden, dass damit sehr unterschiedliche Themen in einem Begriff zusammengefasst werden. Fachpersonen regen deshalb an, den Sammelbegriff kritisch zu hinterfragen. Auch in den Interviews wurde deutlich, dass jeder Buchstabe des Sammelbegriffs unterschiedliche Herausforderungen im Hinblick auf den Zugang zur Justiz im Fall von Diskriminierung mit sich bringt. Daher werden die einzelnen Bereiche (sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsvarianten) im Folgenden getrennt dargestellt. Auf die Thematik der Bisexualität kann in dieser Studie aus forschungspragmatischen Gründen nicht eingegangen werden, obschon bisexuelle Menschen eigene, teilweise andere Formen von Diskriminierung erleben als Menschen mit homosexueller Orientierung und unter diese Gruppe folglich nicht subsumiert werden können.

Trotz grosser Unterschiedlichkeit der einzelnen Bereiche sollen einleitend einige Gemeinsamkeiten im Hinblick auf den Zugang zur Justiz festgehalten und Unterschiede zu den anderen Themenbereichen (Geschlecht und Behinderung) dargestellt werden.

Anders als im vorangehenden Kapitel zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts haben die Interviews deutlich aufgezeigt, dass es im LGBTI-Bereich an den nötigen gesetzlichen und institutionellen Grundlagen fehlt, damit Betroffene wirkungsvoll gegen Diskriminierung vorgehen können. Daher gibt es auch nur sehr wenige Gerichtsfälle, es besteht kaum Rechtsprechung und es herrscht teilweise grosse Rechtsunsicherheit.³³

Im Rahmen der Interviews wurde ersichtlich, dass es kaum institutionalisierte, von der öffentlichen Hand (mit-)finanzierte Beratungsangebote für LGBTI-Menschen gibt. Es wird viel Freiwilligenarbeit geleistet – oftmals von Betroffenen selbst, die sich teilweise auch in Interessensorganisationen oder Vereinen zusammenschliessen.

Auch ist die Sensibilisierung für die LGBTI-Themen vergleichsweise tief, es formt sich gemäss den befragten Fachpersonen erst ein gesellschaftliches Bewusstsein. Während es bei der Sensibilisierungsarbeit im Zusammenhang mit Geschlechterdiskriminierung am Arbeitsplatz oftmals darum geht, über gesetzliche Regelungen zu informieren (beispielsweise darüber, dass während einer Schwangerschaft nicht gekündigt werden darf), geht es im LGBTI-Bereich vielmehr darum, eine gesellschaftliche Akzeptanz für die entsprechenden Personengruppen zu schaffen (z.B. Akzeptanz für Transmenschen) oder ein bestimmtes Phänomen überhaupt bekannt zu machen (z.B. Aufklärung über Geschlechtsvarianten).

Allgemein fällt auf, dass es im LGBTI-Bereich an Forschung, gesichertem Wissen und einheitlicher sprachlicher Regelung fehlt.³⁴ Auch dies wird von Fachpersonen als ein Zeichen für ein tiefes gesellschaftliches Bewusstsein gedeutet.

Mehrere in der Beratung tätige Personen weisen darauf hin, dass die Diskriminierung von LGBTI-Menschen öfters als in anderen Diskriminierungsbereichen von involvierten Behörden ausgeht,

³² Das Kürzel steht für: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender und Intersex. Für genauere Definitionen der einzelnen Begriffe siehe Teilstudie 3, Kap. I.2.2.1.

³³ Teilstudie 3, Kap. VI.

³⁴ Siehe zur Terminologie Teilstudie 3, Kap. I.2.2.

also von staatlichen Akteuren. Grund dafür kann fehlendes Wissen über die entsprechende Thematik sein oder die politische Überzeugung der Person, die in der entsprechenden Behörde tätig ist.

Schliesslich weisen Fachpersonen auch auf die Besonderheit hin, dass sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsvarianten höchstpersönliche Angelegenheiten sind. Im Falle eines rechtlichen Verfahrens würden somit intime und grundlegende Fragen der eigenen Identität Gegenstand der Verhandlungen werden und im Fokus der Aufmerksamkeit stehen. Dies kann für Betroffene eine grosse Hürde im Hinblick auf den Zugang zur Justiz darstellen. Hinzu kommt, dass sich je nach Konstellation die betroffene Person durch die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens auch im eigenen Lebenskontext outen muss. Möchte sie dies nicht, kann sie kein gerichtliches Verfahren anstreben. Dies führt nach Einschätzung der befragten Expert_innen in vielen Fällen dazu, dass sich Betroffene dagegen entscheiden.

Die Notwendigkeit des Schutzes vor Diskriminierung von Intersex-Menschen äussert sich meist anders als im Bereich sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität. Es geht bei Diskriminierung wegen Geschlechtsvarianten um Themen wie ungleiches Recht auf körperliche Unversehrtheit aber auch um die lebenslange Einschränkung von Lebensqualität als Folge von geschlechtsanpassenden Operationen im Kindesalter. Hinzu kommt schliesslich eine für diese Thematik auffällige Unterversorgung an Informationen, insbesondere bei den Betroffenen und ihren Angehörigen selbst (z.B. Unwissenheit über eigene Betroffenheit). Diese Unterversorgung geht einher mit einem oftmals rein medizinischen Umgang mit Fragen von Geschlechtsvarianten.

Im Folgenden wird nun im Einzelnen auf die Teilbereiche des LGBTI-Begriffs eingegangen, wiederum entlang der Themen „gesetzliche Grundlagen“ sowie „Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung“.

1. Schutz vor Diskriminierung wegen sexueller Orientierung

1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

1.1.1. Ist-Zustand im Bereich gesetzliche Grundlagen

Die befragten Fachpersonen schätzen den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung als ungenügend ein. Es fehlt gemäss ihrer Einschätzung an gesetzlichen Grundlagen, um wirksam gegen Diskriminierung vorzugehen. Opfer können sich nicht wehren, Tatpersonen kann ihr Verhalten nicht verboten werden. Personen, die in der Beratung tätig sind, erleben immer wieder, dass bei Konflikten gerichtlich nichts unternommen werden kann. Daher wird in der Praxis oft versucht, auf aussergerichtlichem Wege eine Lösung zu finden. Die verwehrt Möglichkeit eines gerichtlichen Verfahrens kann für Betroffene sehr frustrierend und belastend sein, sie fühlen sich mit ihren Problemen vom Staat im Stich gelassen.

Ein Interviewter berichtet, dass viele Homosexuelle wissen, dass sie gegen eine erlebte Diskriminierung nur schwer gerichtlich vorgehen können und deshalb entsprechende Vorfälle auch gar nicht bei der Polizei oder einer sonstigen Stellen melden. Fachpersonen gehen daher von einer grossen Dunkelziffer aus.

Zwar greift im Bereich des Erwerbslebens in gewissen Fällen das Gleichstellungsgesetz (GIG), doch gelingt dabei oft der Nachweis der Diskriminierung nicht, wie eine in der Beratung tätige Fachperson berichtet. Nach Einschätzung des Experten werden zu hohe Anforderungen an das Beweismass gestellt, wodurch es oft am erforderlichen Beweismaterial mangelt.

So zeigen die Interviews einerseits, dass es keine explizite rechtliche Grundlage gibt, auf die sich Betroffene im Falle einer Diskriminierung stützen können, andererseits weisen die befragten Expert_innen aber auch auf mehrere bestehende gesetzliche Bestimmungen hin, die Homosexuelle direkt oder indirekt benachteiligen. So werden eingetragene Paare zum Beispiel von der Adoption und den Methoden der medizinisch unterstützten Fortpflanzung per Gesetz ausgeschlossen. Weiter gelten für sie bei der Einbürgerung andere Regeln als für in der Zivilehe lebende Paare, so können gleichgeschlechtliche Partner_innen keinen Gebrauch von der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung machen.³⁵

1.1.2. Handlungsbedarf im Bereich gesetzlicher Grundlagen

Die befragten Fachpersonen fordern gesetzgeberische Anpassungen, damit gegen Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung gerichtlich (besser) vorgegangen werden kann. Es werden verschiedene Vorschläge gemacht. Zum Beispiel wird die Aufnahme von „sexuelle Orientierung“ in den Diskriminierungskatalog der Bundesverfassung (Art. 8 BV) genannt. Auch setzen sich gewisse Akteur_innen für ein Verbot von Homophobie ein. Zurzeit werden zwei Vorstösse im eidgenössischen Parlament (die parlamentarische Initiative Reynard und eine Genfer Standesinitiative) behandelt, welche die Antirassismus-Strafnorm (Art. 261bis StGB) mit dem Tatbestand „Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung“ erweitern wollen. Der Nationalrat hat am 11. März 2015 die beiden Vorlagen überweisen, nun wird der Ständerat darüber beraten.

Weiter würden die befragten Fachpersonen ein allgemeines Diskriminierungsgesetz begrüssen, sofern dieses die sexuelle Orientierung explizit aufnimmt.

Vereinzelt wird auch die Einführung eines Verbandsklage- bzw. Verbandsbeschwerderechts gefordert, so wie dies das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) wie auch das Gleichstellungsgesetz kennt. Expert_innen erwarten, dass dies einzelne Personen entlasten und so den Zugang zur Justiz erleichtern würde. Zudem wird damit ermöglicht, die Interessen ganzer Gruppen zu vertreten und somit auf effiziente Art und Weise die Durchsetzung derer Rechte zu verwirklichen.

Grundsätzlich fordern die interviewten Personen die rechtliche (und damit auch die gesellschaftliche) Gleichstellung von homo- und heterosexuellen Paaren. Dies bedeutet zum Beispiel, dass für gleichgeschlechtliche Partner_innen gleiche Regeln für die Adoption eines Kindes, die medizinische Fortpflanzung oder die erleichterte Einbürgerung gelten sollten. Dafür braucht es gesetzgeberische Anpassungen.³⁶ Die gesellschaftliche Entwicklung in diesem Bereich wird als weiter fortgeschritten beurteilt; es brauche deshalb dringend gesetzgeberische Anpassungen.

³⁵ Siehe Teilstudie 3, Kap. V.2.

³⁶ Siehe zu den aktuellen Entwicklungen in diesem Bereich Teilstudie 3, Kap. V.2.

1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

1.2.1. Ist-Zustand im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews zeigen deutlich auf, dass bezüglich der Akzeptanz von Homosexualität in der Gesellschaft zwar viel geschehen ist, aber noch immer grosse Defizite bestehen, worunter Betroffene im Alltag mitunter leiden. Es fehlt nach Einschätzung der befragten Fachpersonen noch immer an Akzeptanz und Sensibilisierung in der Bevölkerung. So führen Fachleute als exemplarische Beispiele auf, dass sich gleichgeschlechtliche Paare in der Öffentlichkeit tendenziell noch immer anders als heterosexuelle Paare verhalten, zum Beispiel küssen sie sich kaum. Auch befürchten viele Betroffene bei einem Coming-out am Arbeitsplatz geringere Karrierechancen sowie negative Reaktionen von Arbeitskolleginnen und -kollegen. Auch homophobe Gewalt ist in den Beratungen ein wiederkehrendes Thema.

Fachpersonen haben den Eindruck, dass nicht nur die breite Öffentlichkeit zu wenig sensibilisiert ist, sondern es auch Betroffenen oft an wichtigen Informationen fehlt, sie zum Beispiel über Beratungsangebote nicht genügend informiert sind. Nach Einschätzung der in der Beratung tätigen Personen haben viele Betroffene das Gefühl, dass sie mit ihren Problemen alleine klarkommen müssen.

Was die institutionelle Verankerung von Beratungsangeboten anbelangt, so haben die Interviews deutlich gemacht, dass viele Organisationen, die sich für Betroffene und deren Anliegen einsetzen, kaum oder keine öffentliche Finanzierung erhalten. Dies kann für die jeweilige Institution sehr schwierig sein und unter Umständen bedeuten, dass sie die von ihr als notwendig erachtete Arbeit nicht vollumfänglich ausüben kann (weniger Sensibilisierungsarbeit als gewünscht, weniger Beratung als notwendig, etc.), worunter letztendlich die Betroffenen leiden. Auch führt eine Fachperson aus, dass es an spezifischen Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Jugendliche fehlt.

Beklagt wird im Weiteren, dass in Formularen (z.B. im Spital) häufig immer noch keine Möglichkeit vorgesehen ist, eine eingetragene Partnerschaft zu deklarieren. Auch dies ist ein Zeichen für eine eher tiefe Sensibilisierung.

1.2.2. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews zeigen auf, dass es in der Schweizer Gesellschaft noch immer an Akzeptanz für Homosexualität fehlt. Gleichgeschlechtlichen Paaren muss es in der Zukunft möglich sein, sich ebenso frei in der Öffentlichkeit zu bewegen, wie dies auch heterosexuellen Paaren möglich ist. Daher bedarf es gemäss befragten Fachpersonen einer breiten und nachhaltigen Sensibilisierung. Zudem müssen durch gezielte Aufklärungsarbeit Beratungs- und Hilfsangebote bekannt werden und Ratsuchende sollten diese ohne Scham und Stigmatisierung aufsuchen können. Dadurch kann der Zugang zu Beratungsangeboten – und damit auch zur Justiz – verbessert werden.

Auf institutioneller Ebene fordern die befragten Fachpersonen mehr und vor allem staatlich unterstützte Beratungsangebote. Für die Beratungsarbeit sind entsprechende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Auch fordert eine Person mehr spezifische Angebote für Jugendliche. Weiter

wünscht sich ein Experte eine bessere Vernetzung und Zusammenarbeit von Schwulen- und Lesbianorganisationen.

Es wurde weiter darauf hingewiesen, dass bei Polizeieinsätzen konsequent registriert werden müsste, ob es sich beim Vorfall um eine homophob motivierte Tat (sog. Hate Crime) handelt. Insgesamt bräuchte es zudem mehr Daten zum Umfang und zur Art von homophober Diskriminierung.

2. Schutz vor Diskriminierung wegen der Geschlechtsidentität

2.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

2.1.1. Ist-Zustand im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Was den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung wegen der Geschlechtsidentität betrifft, schätzen die befragten Fachpersonen diesen insgesamt als ungenügend ein. Die Interviewten führen aus, dass in der Schweizer Rechtsordnung keine rechtliche Grundlage existiert, welche das Merkmal „Geschlechtsidentität“ explizit aufführt (mit Ausnahme des Personalrechts der Stadt Zürich). Somit sind Transmenschen in der Schweizer Rechtsordnung unsichtbar bzw. „inexistent“. Damit bestehen auch keine expliziten Schutzbestimmungen, auf welche sich Betroffene nach einem Diskriminierungsvorfall berufen können.³⁷ Dies führt gemäss in der Beratung tätigen Fachpersonen zu Rechtsunsicherheit und Ungewissheit für Betroffene. Es bedarf stets einer speziellen Argumentation, weshalb eine vorgefallene Diskriminierung unter Geschlechterdiskriminierung zu subsumieren ist und Betroffene daher verfassungsmässig geschützt sind. Betroffene sind stärker als in anderen Bereichen darauf angewiesen, dass Beratungsstellen, Behörden, Schlichtungsstellen und Gerichte über das Thema Transgender Bescheid wissen, das Recht kennen und korrekt auslegen bzw. anwenden.

Ob Transmenschen bei Diskriminierungen im Erwerbsleben durch das *Gleichstellungsgesetz* geschützt sind, ist unklar. Obwohl die herrschende Lehre von der Anwendbarkeit des Gleichstellungsgesetzes (GIG) auf Transmenschen ausgeht, fehlt es an einer autoritativen Bestätigung durch das Bundesgericht. In der Praxis tätige Fachpersonen berichten von Fällen, in denen sie Diskriminierungsvorfälle im Erwerbsleben gestützt auf das Gleichstellungsgesetz (GIG) geltend machen konnten. Dabei wurden insbesondere mit den kantonalen Schlichtungsbehörden positive Erfahrungen gemacht.

Die befragten Fachpersonen verweisen einerseits auf fehlende gesetzliche Bestimmungen, andererseits kritisieren sie auch die momentan bestehenden Regelungen zur Änderung von Name und amtlichem Geschlecht. In den Interviews wird insbesondere heftige Kritik an der momentanen Praxis zur Änderung des amtlichen Geschlechts geäussert. Als Voraussetzung für die Änderung wird von den meisten Gerichten immer noch der Nachweis eines „irreversiblen Geschlechtswechsel“ verlangt. Dies bedeutet für die überwiegende Mehrheit der Betroffenen die hormonelle, meist auch die chirurgische Sterilisation, erklärt ein Experte. Dies, obwohl sich das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen (EAZW) in seiner Rechtsauskunft vom 1. Februar 2012 klar „gegen das Erfordernis unumkehrbarer chirurgischer Eingriffe als Vorbedingung zum rechtlichen

³⁷ Siehe Teilstudie 3, Kap. IV.

Nachvollzug einer Geschlechtsänderung (Sterilisierung, Aufbau von Geschlechtsorganen) im Zivilstandsregister“ ausgesprochen hat.³⁸ Ferner hält das Eidgenössische Amt für Zivilstandswesen fest, dass Ehen und eingetragene Partnerschaften auch nach der Änderung des amtlichen Geschlechts weiterhin bestehen bleiben. Die Ehescheidung bzw. Auflösung der eingetragenen Partnerschaft dürfe nicht als Bedingung für die Eintragung der Geschlechtsänderung gelten. Aus den Interviews wird jedoch ersichtlich, dass dies in der Praxis von Betroffenen vereinzelt noch immer verlangt wird.

Ferner kritisiert ein Experte, dass Transmenschen in einer gleichgeschlechtlichen Partnerschaft diese nicht eintragen lassen kann, Transmenschen in einer verschiedengeschlechtlichen Partnerschaft nicht heiraten können, solange die Änderung des amtlichen Geschlechts nicht gutgeheissen wurde.³⁹

Weiter wird von Befragten die binäre Geschlechterordnung infrage gestellt. Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass diese verkennt, dass es viele Menschen gibt, die sich weder dem einen noch dem anderen Geschlecht zuordnen möchten.

Insgesamt weisen Fachpersonen darauf hin, dass der gerichtliche Weg für Betroffene immer mit sehr viel Aufwand, Unsicherheit und Kosten verbunden ist. Dies wird als sehr hinderlich im Hinblick für den Zugang zur Justiz beschrieben.⁴⁰

2.1.2. Handlungsbedarf im Bereich gesetzliche Grundlagen

Durch die momentane Rechtslage sind Personen, die aufgrund ihrer Geschlechtsidentität diskriminiert werden, nach Einschätzung der Befragten ungenügend geschützt. Daher bedarf es nach ihnen gesetzlicher Bestimmungen, welche „Geschlechtsidentität“ und im besten Fall auch „Geschlechtsausdruck“ explizit erwähnen.⁴¹ Es geht darum, Transmenschen in der Schweizerischen Rechtsordnung einerseits sichtbar zu machen, ihnen andererseits aber auch einklagbare Rechte zu verschaffen, damit sie sich gegen Diskriminierung wirksam wehren können. Zudem erhoffen sich die Interviewten mit der expliziten Aufführung von Geschlechtsidentität bei den verbotenen Diskriminierungsmotiven eine klarere Rechtslage und somit weniger Ungewissheit für Betroffene. Damit könnten die Hürden für ein gerichtliches Verfahren deutlich gesenkt werden. Als weitere Massnahme, um den Zugang zur Justiz zu erleichtern, wird von den interviewten Personen allgemein gefordert, die Kosten für Betroffene bei einem gerichtlichen Verfahren möglichst tief zu halten.

³⁸ EAZW, Rechtsauskunft Transsexualität. Siehe weiterführend auch die Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Resolution 2048 (2015), Discrimination against transgender people in Europe vom 22.04.2015.

³⁹ Da die eingetragene Partnerschaft nur gleichgeschlechtlichen (Art. 1 und 2 PartG), die Ehe nur verschiedengeschlechtlichen Paaren offensteht und sich die Gleich- resp. Verschiedengeschlechtlichkeit der Partner bzw. Partnerinnen anhand der amtlichen Geschlechter bestimmt.

⁴⁰ Eine Studie vom Verein Transgender Network Switzerland (TGNS) zeigt auf, dass Transmenschen vermehrt sozial benachteiligt leben, da sie häufiger als andere von Stellenverlust und Arbeitslosigkeit betroffen sind. Sie sind folglich beispielsweise mehr als andere darauf angewiesen, dass Krankenkassen anfallende Kosten für eine medizinische Geschlechtsangleichung übernehmen, haben aber weniger Mittel um sich gerichtlich gegen ablehnende Entscheide zur Wehr zu setzen. Siehe Helena Jenzer/Myshelle Baeriswyl et al. sowie Teilstudie 3, Kap. I.2.1.

⁴¹ Dies bedingt gesetzgeberische Anpassungen in verschiedenen Rechtsordnungen (z.B. Bundesverfassung, Strafgesetzbuch, Asylgesetz, etc.).

Im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Änderung des amtlichen Geschlechts zeigen die Interviews, dass grundsätzlich ein weniger komplexes, zeit- und kostenintensives Verfahren gewünscht wird. Zudem fordert eine Fachperson dazu auf, die rechtliche Einschätzung des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen zu berücksichtigen, wonach Sterilisation sowie chirurgische Eingriffe nicht als Voraussetzungen für eine Personenstandsänderung gelten dürfen. Ebenso wenig dürfte demnach die Auflösung einer eingetragenen Partnerschaft oder die Ehescheidung als Bedingung für eine Änderung des amtlichen Geschlechts aufgestellt werden. Selbstbestimmung sollte vielmehr als alleinige Voraussetzung für die Änderung des amtlichen Geschlechts anerkannt werden.⁴²

Weiter wird darauf hingewiesen, dass sich die Schweiz dringend mit der Möglichkeit eines dritten amtlichen Geschlechts bzw. der Auflösung der binären Geschlechtsordnung auseinandersetzen sollte. Andere Länder⁴³ kennen diese dritte Option bereits, was auch Konsequenzen für die Schweiz hat (z.B. betreffend Asylunterbringung, Heirat, etc.).

2.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

2.2.1. Ist-Zustand im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Auffallend im Bereich Transgender ist die kaum vorhandene institutionelle Verankerung. Die Interviews zeigen auf, dass die Beratungsarbeit fast ausschliesslich auf Freiwilligenarbeit beruht, die nebenberuflich und kostenlos geleistet wird, meist von Betroffenen. Kostenlos, weil sich die (Rechts-)beratung ansonsten nicht alle Ratsuchenden leisten könnten. Die Fachstelle für Gleichstellung in der Stadt Zürich ist aktuell die einzige *staatliche* Stelle, die öffentlich finanzierte Beratungsarbeit⁴⁴ durchführt. Daher konzentriert sich die Beratungsarbeit und das dafür nötige rechtliche Know-How auf ein paar wenige Fachpersonen in der Schweiz. Diese haben sich über die Zeit zwar ein gewaltiges Wissen angeeignet und verfügen über ein breites über die Landesgrenzen hinausgehendes Netzwerk, doch vermögen sie die stetig steigenden Anfragen alleine kaum zu bewältigen. Ohne staatliche Finanzierung haben sie nicht genügend Ressourcen, um das ganze Transgender-Gebiet abzudecken – es fehlt an Fachpersonen, insbesondere im Bereich rechtlicher Beratung, die ehrenamtlich arbeiten.

Diese fehlende institutionelle Verankerung zeigt nach Einschätzung der Fachpersonen auch auf, dass in der Politik und Gesellschaft die Problematik um das Thema Transgender noch nicht wirklich angekommen ist.

Dieses von Expert_innen als sehr tief eingeschätzte Bewusstsein für das Thema Transgender hat auch Folgen für den Diskriminierungsschutz. Wie bereits ausgeführt, gehen Fachpersonen davon aus, dass Transmenschen stärker als Betroffene von anderen Diskriminierungsformen darauf angewiesen sind, dass Beratungsstellen, Behörden, Schlichtungsstellen und Gerichte über das

⁴² Diese Forderung stellt auch das Transgender Network Switzerland. Zudem findet sich diese Forderung in einer von der Schweiz mitgetragenen Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, Resolution 2048 (2015), Discrimination against transgender people in Europe vom 22.04.2015.

⁴³ Wie beispielsweise Australien und Indien.

⁴⁴ Daneben gibt es noch die Stelle in Genf, welche sich aber auf Sensibilisierungsarbeit beschränkt (Siehe zur institutionellen Verankerung auch die Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte SKMR, Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz, 19. Februar. 2014, abrufbar unter: <http://www.skmr.ch/de/publikationen/geschlechterpolitik/institutionelle-verankerung-lgbti.html?zur=107.>).

Thema Transgender Bescheid wissen, das Recht kennen und korrekt auslegen bzw. anwenden. Die Interviews machen deutlich, dass diesbezüglich grosse Defizite bestehen. So erleben in der Beratung tätige Personen immer wieder, dass staatliche Akteur_innen rechtlich falsche Auskünfte erteilen und/oder das Recht falsch anwenden. Dies kann gemäss den interviewten Personen verschiedene Gründe haben: Unwissenheit, aber auch politisch motiviertes respektive von der eigenen Einstellung geprägtes Handeln. Ersteres verweist auf eine ungenügende Sensibilisierung (und Berücksichtigung des Themas in der Ausbildung), zweiteres auf eine fehlende Akzeptanz in der Gesellschaft. Ganz allgemein stossen Transmenschen in der Gesellschaft immer wieder auf Unverständnis, Vorurteile und auch Abneigung.

Die von Fachpersonen als allgemein eher tief eingeschätzte Sensibilisierung hat auch Konsequenzen für den Zugang zu Beratungsstellen: Viele Menschen haben noch nie etwas von Transgender gehört, der Begriff ist ihnen fremd. Dies trifft einerseits auf Mitarbeitende in Beratungsstellen zu, was dazu führen kann, dass Transmenschen nicht beraten werden können. Andererseits fehlt aber auch Betroffenen am Anfang ihres Weges oft das entsprechende Vokabular, weshalb sie sich nicht über vorhandene Beratungsangebote informieren können und den Zugang zu Beratungsstellen nicht finden. Daher machen die interviewten Personen grundsätzlich darauf aufmerksam, dass das Thema in der breiten Allgemeinheit zu wenig bekannt ist.

Hinzu kommt, dass es in der Schweiz erst sehr wenig gesichertes Wissen über die Lebensrealität von Transmenschen gibt. So werden zum Beispiel keine Statistiken darüber geführt, wie viele Transmenschen es gibt, wie viele Gewalt erleben, wie viele sich deswegen bei der Polizei melden, wie der Zugang zu Beratungsstellen aussieht, wie hoch die Suizidalitätsrate ist, etc. Diese Daten sind nach Einschätzung von Expert_innen aber dringend notwendig, um die Probleme, mit denen Transmenschen konfrontiert sind, sichtbar zu machen und so ein Bewusstsein für das Thema zu schaffen.

2.2.2. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews zeigen auf, dass Fachpersonen in einer stärkeren Sensibilisierung grosses Potenzial für einen wirksameren Diskriminierungsschutz sehen. Weil das gesellschaftliche Bewusstsein für das Thema Transgender erst in der Entstehung ist, wird von Fachpersonen eine breite und nachhaltige Aufklärung sowie Sensibilisierung der Allgemeinheit gefordert. Es geht darum, in einem ersten Schritt aufzuklären, was Transgender überhaupt ist. Daher wird die Aufnahme des Themas Geschlechtsidentität in den Lehrplan gefordert. Die Sensibilisierungsarbeit bei Kindern und Jugendlichen wird in den Interviews als besonders wichtig eingeschätzt, insbesondere weil ausländische Studien eine extrem hohe Suizid(versuchs)rate bei jungen Transmenschen zeigen.

Zudem braucht es nach Einschätzung der befragten Fachpersonen eine besondere Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen und Institutionen, die mit Opfern von Diskriminierung wegen der Geschlechtsidentität in Kontakt kommen können (Beratungsstellen, Richter_innen, Behörden). Weil sich Transmenschen auf keine expliziten Schutzbestimmungen berufen können und auf eine entsprechende Auslegung bzw. Anwendung der bestehenden gesetzlichen und verfassungsmässigen Grundlagen durch Rechtsberatende, Schlichtungsstellen und die Gerichte angewiesen sind, kommt dieser Sensibilisierung ein zentraler Stellenwert im Hinblick auf einen wirksamen Diskriminierungsschutz zu. Weiter wünscht sich eine Fachperson, dass die Behörden konsequenter auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtspflege aufmerksam machen. Bereits ein geringer Kostenvorschuss kann für Betroffene entscheidend für die Frage nach der Einleitung

eines gerichtlichen Verfahrens sein. Schliesslich ist es nach Meinung von Expert_innen generell wichtig, die Relevanz der Änderung von Name und amtlichem Geschlecht als protektive Faktoren gegen Diskriminierung zu anerkennen.

Weiter wird von den befragten Fachpersonen (mehr) Forschung und eine systematische Datenerfassung zum Thema Transgender gefordert. Diese Informationen sind notwendig, um das Phänomen sichtbar zu machen und geeignete Massnahmen zu treffen.

Sodann ist eine (stärkere) institutionelle Verankerung des Themas Transgender in der Schweiz gemäss befragter Fachpersonen dringend notwendig. Es braucht öffentlich finanzierte Beratungsstellen, welche Betroffene fachkundig und kostenlos unterstützen und so den Zugang zur Justiz erleichtern könnten.

Weiter fordert ein Interviewter eine unabhängige Ombudsstelle, die optimalerweise stellvertretend für Betroffene einen Fall vor Gericht führen und gegen staatliche Stellen klagen kann. Die Stelle müsste in den Themen Geschlecht, Geschlechtsidentität, Intersex und sexuelle Orientierung spezialisiert sein, so der Befragte. Diese Stelle könnte in ihrer Spezialistinnen-Rolle an die staatlichen Behörden herantreten. Es wird davon ausgegangen, dass eine Ombudsstelle einzelne Personen entlasten und so den Zugang zur Justiz erleichtern würde.

Allgemein weisen Fachpersonen darauf hin, dass es im Ausland viele vorbildliche Projekte gibt. Die Schweiz sollte die Offenheit besitzen, im Sinne von Best-Practice von diesen zu lernen. Für die Änderung von Name und amtlichem Geschlecht gelten etwa Argentinien, Malta und Dänemark als Vorzeigbeispiele.⁴⁵

3. Schutz vor Diskriminierung wegen Geschlechtsvarianten⁴⁶

3.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

3.1.1. Ist-Zustand im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Die befragten Fachpersonen schätzen den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung wegen Geschlechtsvarianten (Intersex) insgesamt als ungenügend ein. So enthält die Schweizerische Rechtsordnung keine expliziten Bestimmungen, welche die Rechte von Intersex-Menschen festhalten und ihnen Diskriminierungsschutz garantieren.⁴⁷ Somit sind Intersex-Personen und ihre Rechte in der Schweizer Rechtsordnung unsichtbar.

In der Schweizer Rechtsordnung existieren zwei Geschlechter; weiblich und männlich. Bei den befragten Fachpersonen besteht Uneinigkeit in der Bewertung dieser binären Geschlechterordnung. Einzelne kritisieren den Zwang zur Einordnung eines Kindes in das binäre System, andere beurteilen dies als unproblematisch. Es ist nach Einschätzung einer interviewten Fachperson unter Betroffenen auch umstritten, ob sie sich im binären Geschlechtersystem einordnen möchten oder ob sie sich eine dritte Kategorie wünschen.

⁴⁵ Als jüngstes Beispiel kann zudem Irland hier noch erwähnt werden. Seit Juli 2015 ist die Änderung des amtlichen Geschlechts für Erwachsene basierend auf Selbstbestimmung möglich.

⁴⁶ Siehe in Teilstudie 3, Kap. I.2.2.8-2.2.9., die Diskussion des Begriffs ‚Intersex‘ und alternative Sprachregelungen wie ‚Varianten der Geschlechtsentwicklung‘.

⁴⁷ Teilstudie 3, Kap. III. und VI.

Hingegen sind sich alle befragten Fachpersonen darin einig, dass irreversible Operationen von Kindern ohne medizinische Dringlichkeit äusserst problematisch sind. Einige Befragte sprechen in diesem Zusammenhang von „Menschenrechtsverletzungen“ und „Körperversümmelung“ – den Ausdruck „Diskriminierung“ empfinden sie als Verharmlosung. Die befragten Fachpersonen kritisieren insbesondere, dass nicht nur aus medizinischer Notwendigkeit, sondern auch aus psychosozialen Druck zur Übereinstimmung mit dem binären Geschlechterverständnis operiert wird. Gesetzliche Grundlagen, welche „geschlechtsklärende oder geschlechtszuweisende“ Operationen gebieten oder verbieten, existieren in der Schweizerischen Rechtsordnung nicht.⁴⁸

Weiter weisen die befragten Expert_innen darauf hin, dass Personenstandsänderungen nur mit einem grossen bürokratischen Aufwand möglich sind. Hinzu kommt, dass eine körperlich irreversible „Anpassung“ meist Voraussetzung für eine Änderung des Personenstandsregisters ist. Dies wird von den befragten Fachpersonen kritisiert.

Im Allgemeinen wird der Bericht der Nationalen Ethikkommission (NEK)⁴⁹ sehr gelobt (siehe dazu nachstehend). Jedoch wird die fehlende Umsetzung der Empfehlungen der NEK bemängelt.

3.1.2. Handlungsbedarf im Bereich gesetzlicher Grundlagen

Durch die momentane Rechtslage sind Personen, die aufgrund von Geschlechtsvarianten diskriminiert werden, nach Einschätzung der befragten Fachpersonen, ungenügend geschützt. Daher bedarf es nach ihnen gesetzliche Bestimmungen, welche „Varianten der Geschlechtsentwicklung“ oder „Intersex“ explizit aufführen.

Weiter stimmen alle interviewten Personen den Empfehlungen der Nationalen Ethikkommission grundsätzlich zu und fordern dessen Umsetzung. So wird zum Beispiel verlangt, dass auf irreversible Operationen an Kindern verzichtet wird, sofern für die Eingriffe keine medizinische Dringlichkeit besteht.⁵⁰ Über eine allfällige Operation soll die betroffene Person später selbst entscheiden können, so dass geschlechtszuweisende Operationen nur im Einverständnis der intersexuellen Person durchgeführt werden (ausser es besteht eine medizinische Notwendigkeit zur Operation). Allgemein wird aus den Interviews deutlich, dass es gesetzliche Rahmenbedingungen braucht, die den Spielraum für medizinische Massnahmen einschränken. Hierfür denken die Fachpersonen verschiedene Möglichkeiten an:

- Eine Fachperson schlägt vor, dass jede Operation im Vorfeld durch eine Ethikkommission geprüft wird.
- Eine andere Expertin argumentiert, dass der Staat eingreifen und eine Operation verhindern soll, falls Eltern ihre elterliche Sorge nicht im Sinne des Kindeswohls ausüben. Sie fordert daher ein Melderecht für die Ärzteschaft, mit welchem sie eine Gefährdung des Kindeswohls an die Kinderschutzbehörde machen könnte, wenn Eltern ihr Kind operieren lassen möchten (ähnlich wie dies bei einer drohenden Genitalverstümmelung gehandhabt wird). Die Kinderschutzbehörde hätte dann die Möglichkeit, den Eltern das Recht zu entziehen, in medizinische Behandlungen einzuwilligen und einen Beistand einzusetzen, der diese Entscheidung fällt.

⁴⁸ Teilstudie 3, Kap. III.2.2.

⁴⁹ NEK, Stellungnahme Intersexualität.

⁵⁰ NEK, Stellungnahme Intersexualität, S. 19.

- Weiter fordern gewisse Betroffene die Anerkennung von geschlechtsanpassenden Operationen bei Kleinkindern als Menschenrechtsverletzung und Körperverstümmelung. Sie verlangen ein Verbot von Genitalverstümmelung. Auch die nationale Ethikkommission hält in ihren Empfehlungen fest: „Strafrechtliche Fragen, wie die Anwendbarkeit der Körperverletzungsdelikte, Art. 122 f. StGB, sowie des Verbots der Genitalverstümmelung, Art. 124 StGB, sind zu untersuchen“ (NEK 2012:20).

Weiter bedarf es gemäss befragten Fachpersonen eines einfachen und unkomplizierten Verfahrens zur Änderung und Eintragung des Geschlechts in das Personenstandsregister, so wie dies auch die Nationale Ethikkommission in ihrer Stellungnahme empfiehlt. Ausschlaggebend soll die Einschätzung der betroffenen Person sein und erst in zweiter Linie das körperliche Geschlecht. Insbesondere dürften Operationen („körperliche“ Anpassungen) keine Voraussetzung für die Eintragung des Geschlechts in das Personenstandsregister sein, so die befragten Fachpersonen.

Sodann fordern einige Expert_innen die juristische Überprüfung der Haftungsfolgen und Verjährungsfristen von rechtswidrigen Eingriffen im Kindesalter. Zudem wird vereinzelt gewünscht, dass die Invalidenversicherung (IV) die Kosten einer Operation auch nach dem 20. Lebensjahr übernimmt.⁵¹

Ob das bestehende binäre Geschlechtersystem in der Schweizer Rechtsordnung so bestehen oder angepasst werden sollte, ist bei den befragten Fachpersonen und Betroffenen umstritten. Es gibt Personen, die das momentane System beibehalten möchten, die Mehrheit der befragten Expert_innen fordert aber eine dritte Kategorie. Für gewisse Fachpersonen wäre auch eine Rechtsordnung denkbar, in der es keine Eintragung des Geschlechts in das Personenstandsregisters bedarf.

3.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

3.2.1. Ist-Zustand im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews zeigen auf, dass es in der Gesellschaft noch an grundlegendem Wissen zur Thematik fehlt. Die Sensibilisierung in der breiten Bevölkerung wird als sehr tief eingeschätzt. Fachpersonen gehen davon aus, dass viele Personen nicht einmal von der Existenz von Intersex-Personen Kenntnis haben, noch viel weniger sind sie für deren Probleme, Bedürfnisse und Forderungen sensibilisiert. Fachpersonen berichten, dass auch Intersex-Menschen selbst ihre eigene Betroffenheit oft nicht kennen, keine Sprache haben, um das Phänomen zu beschreiben und sich daher gegen ein erlebtes Unrecht auch nicht wehren können. Hinzu kommt, dass es gemäss befragten Fachpersonen nur sehr wenig gesichertes Wissen gibt. Die Interviews machen deutlich, dass auch in der Fachwelt ungewiss ist, wie viele Betroffene es in der Schweiz gibt, da keine amtlichen Statistiken geführt werden.

Gerade weil das Wissen um Geschlechtsvarianten im Durchschnitt tief ist, ist es nach Einschätzung der befragten Fachpersonen sehr wichtig, dass Eltern nach der Geburt eines Kindes mit

⁵¹ Die NEK hat zu diesem Punkt folgende Empfehlung formuliert: „Die Kommission empfiehlt, das in Art. 13 Abs. 1 IVG geregelte Höchstalter «bis zur Vollendung des 20. Altersjahres» für Leistungen aus der Invalidenversicherung für somatische und psychologische/psychiatrische Behandlungen von Menschen mit DSD heraufzusetzen oder aber den Leistungskatalog der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dem Standard der Invalidenversicherung anzupassen“.

Geschlechtsvarianten entsprechende Informationen sowie fachliche und psychologische Unterstützung erhalten. Die Interviews machen aber deutlich, dass viele Eltern nach der Geburt überfordert sind, nicht wissen, an wen sie sich wenden können und unter starkem Druck stehen, baldmöglichst eine Entscheidung zu treffen. Oft steht die Angst im Vordergrund, dass das Kind keinem der beiden gesellschaftlich und juristisch anerkannten Geschlechter zugeordnet werden kann und im späteren Leben deswegen stigmatisiert wird. Als Ansprechpersonen für die Eltern steht hauptsächlich medizinisch ausgebildetes Personal zur Verfügung und nur vereinzelt werden Sozialarbeitende hinzugezogen. Dies beurteilen die befragten Expert_innen insbesondere bei einem völlig gesunden Kind als äusserst problematisch, da so der Entscheid der Eltern – für oder gegen eine Operation – in einem ausschliesslich medizinischen Kontext getroffen werden muss. Dabei handelt es sich nach Einschätzung einer Expertin um eine klassische Form der Unterversorgung: So ist es für Betroffene kaum möglich, andere als rein medizinische Informationen zu erhalten.

Dies weist auf eine zweite Problematik hin: Neben der als durchschnittlich tief eingeschätzten gesellschaftlichen Sensibilisierung weisen Fachpersonen und Betroffene auf die kaum vorhandene institutionelle Verankerung des Themas ‚Geschlechtsvarianten‘ hin. Die Interviews zeigen auf, dass die Beratungsarbeit ausserhalb des medizinischen Bereichs fast ausschliesslich auf Freiwilligenarbeit beruht, die nebenberuflich und kostenlos geleistet wird. Öffentlich getragene Stellen, die Beratungen für Intersex-Menschen und ihr Umfeld anbieten, existieren kaum. Somit konzentriert sich das fachliche Know-How auf ein paar wenige Personen und es besteht eine Unterversorgung an Informationen für Betroffene und ihre Angehörigen.

3.2.2. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews haben deutlich gemacht, dass das weitgehend fehlende Bewusstsein für die Intersex-Thematik einen wirksamen Diskriminierungsschutz verhindert. Daher wird von Fachpersonen eine breite und nachhaltige Aufklärung sowie Sensibilisierung der Allgemeinheit gefordert. Es geht um grundsätzliche Wissensvermittlung: Welche Varianten der Geschlechtsentwicklung gibt es, wie oft kommen sie vor, wie werden diese bezeichnet, etc. Daher wird die Aufnahme des Themas ‚Varianten der Geschlechtsentwicklung‘ in den Lehrplan gefordert. Ebenfalls fordern Fachpersonen (mehr) Forschung und eine systematische Datenerfassung, um das Phänomen überhaupt sichtbar und fassbar zu machen.

Allgemein bedarf es nach Einschätzung der Fachpersonen einer breite Sensibilisierung zur Auflösung der Geschlechterstereotypen. Die in breiten Kreisen noch immer als natürlich wahrgenommene, zweigeteilte Geschlechterordnung mit den damit verbundenen Vorstellungen über weibliche und männliche Eigenschaften und Verhaltensweisen müssen überwunden werden, wie eine Expertin fordert.

Sodann braucht es nach Einschätzung der Interviewten eine besondere Sensibilisierung von bestimmten Berufsgruppen, die mit Intersex-Personen in Kontakt kommen (medizinisches Personal, Hebammen, Angehörige sozialer Berufe, etc.). Es wird als zentral eingeschätzt, dass Eltern direkt nach der Geburt eines Kindes mit Geschlechtsvarianten entsprechend informiert und auf Unterstützungsangebote aufmerksam gemacht werden. Fachpersonen fordern dazu auf, keinen Druck auf betroffene Eltern auszuüben, Intersex nicht wie eine Krankheit darzustellen und wenn möglich, auf vorhandene Beratungsangebote ausserhalb des medizinischen Bereichs zu verweisen. Teilweise wird auch ein interdisziplinäres Beratungsangebot in Spitälern gefordert. Zentral ist

gemäss Interviewten, dass die Partizipation der betroffenen Personen zu jedem Zeitpunkt gewährleistet wird. Aufklärungsarbeit ist in diesem Zusammenhang sehr wichtig, ansonsten werden die Ängste der Eltern möglicherweise über die Bedürfnisse der Kinder gestellt.

Damit Betroffene und ihr Umfeld angemessen und professionell ausserhalb des medizinischen Bereichs unterstützt werden können, bedarf es gemäss Fachpersonen dringend einer institutionellen Verankerung. Es braucht umfassende und interdisziplinäre Beratungsangebote, welche öffentlich getragen werden. Diese sollten niederschwellig zugänglich und kostenlos sein. So hält auch die nationale Ethikkommission in ihren Empfehlungen fest: „Eine psychosoziale Beratung und Begleitung sollte allen betroffenen Kindern und Eltern persönlich durch Fachpersonen kostenfrei angeboten werden. Die Unterstützung sollte fachlich kompetent, sensibel und individuell sein und von der ersten Vermutung auf DSD bis ins Erwachsenenalter reichen“ (NEK 2012:19). Sodann wird von einer Fachperson der Aufbau von Kompetenzzentren gefordert. Schliesslich ist nach Aussage von Befragten der Selbstorganisationsgrad von Betroffenen noch relativ tief, es existieren erst vereinzelte Selbsthilfegruppen.

Die befragten Fachpersonen verweisen auf mehrere Möglichkeiten, mit welchen Informationen leichter ausgetauscht und Betroffene und ihr Umfeld somit besser unterstützt werden könnten:

- Eine Fachperson weist auf eine Plattform mit dem Namen „SNIV“ (Schweizer Netzwerk für Intersex und Variationen der Geschlechtsentwicklung) hin, die momentan im Aufbau ist. Auf dieser Plattform sollen sich Fachleute (Mediziner_innen, Lehrer_innen) und Eltern mit Fragen und Problemen melden können. Die Fragen würden dann von einem interdisziplinären Team behandelt, je nach Frage würde eine andere Fachperson antworten. Das Ziel ist eine niederschwellige aber zentrale Anlaufstelle für Betroffene, Familienangehörige, Bekannte aus dem beruflichen Umfeld, etc.
- Denkbar wäre für eine Expertin auch ein „Götti-System“, wie dies zum Beispiel Deutschland kennt. Dabei wird jedem Kind mit Geschlechtsvarianten, das zur Welt kommt, eine erwachsene Person mit Geschlechtsvarianten zur Seite gestellt.
- Allgemein weisen die Interviewten darauf hin, dass es viele fortschrittliche Projekte im Ausland gibt, an denen sich die Schweiz im Sinne einer Best-Practice orientieren könnte.

Grundsätzlich werden die Empfehlungen der Nationalen Ethikkommission von allen befragten Expert_innen begrüsst und deren Umsetzung gefordert. In ihrem Bericht fordert die Nationale Ethikkommission unter anderem auch eine gesellschaftliche Anerkennung des Leides, das viele Menschen mit Geschlechtsvarianten erlitten haben. Sie hält in ihrer Stellungnahme vom November 2012 fest: „Das Leid, das manche Menschen, die aus klinischer Sicht ein «disorder of sex development» (DSD) bzw. eine «Variante der Geschlechtsentwicklung» aufweisen, aufgrund der vergangenen Praxis erfahren mussten, ist gesellschaftlich anzuerkennen. Die damalige medizinische Praxis orientierte sich an kulturell-gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die aus heutiger ethischer Sicht mit den Grund- und Menschenrechten nicht vereinbar sind, namentlich mit der Achtung der körperlichen und psychischen Integrität der Person und dem Recht auf Selbstbestimmung“ (NEK 2012: 19).

4. Fazit

Für den Bereich Diskriminierung aufgrund von LGBTI lassen sich abschliessend folgende Überlegungen festhalten:

Für alle drei hier untersuchten Teilbereiche, **sexuelle Orientierung**, **Geschlechtsidentität** (Transgender) sowie **Varianten der Geschlechtsentwicklung** (Intersex) machen die Befragungen von Fachpersonen deutlich, dass die rechtlichen Grundlagen für einen angemessenen Diskriminierungsschutz fehlen. So müsste sexuelle Orientierung in den Diskriminierungskatalog aufgenommen werden und Begriffe wie ‚Geschlechtsidentität‘ und ‚Geschlechtsvarianten‘ in der Schweizerischen Rechtsordnung erfasst werden. Bislang sind LGBTI-Personen in der Schweizerischen Rechtsordnung kaum sichtbar, dies gilt insbesondere für Transmenschen und Menschen mit Geschlechtsvarianten. Dies verweist sodann auf ein zweites zentrales Handlungsfeld: Notwendig ist eine **grundlegende gesellschaftliche Sensibilisierung für LGBTI-Menschen**, die bereits in der Schule beginnen, aber auch spezifische Berufsgruppen umfassen sollte. Denn noch fehlt weitestgehend ein allgemeines Bewusstsein für LGBTI. Dies äusserst sich – neben fehlenden rechtlichen Bestimmungen – auch in fehlenden öffentlichen Geldern, die es erlauben würden, professionelle Beratungsangebote für LGBTI-Personen aufzubauen. Die Interviews mit Expert_innen in diesem Bereich haben gezeigt, dass diese zentrale Arbeit zurzeit überwiegend von Freiwilligen, oftmals Betroffenen selbst, getragen wird.

Neben diesen allgemeinen abschliessenden Bemerkungen sollen einige spezifische Forderungen hervorgehoben werden: Um Diskriminierung im Bereich Geschlechtsidentität und Intersex künftig entgegen zu wirken, ist ein **erleichtertes Verfahren zur Änderung des amtlichen Geschlechts und des Namens** zu prüfen. Sowohl bei Trans- als auch bei Intersex-Menschen geht es darum, dass medizinische Eingriffe (wie Hormonsubstitution, Sterilisierung oder Aufbau von Geschlechtsorganen) keine Voraussetzung für eine Personenstandsänderung sein dürfen. Ausschlaggebend für veränderte Eintragung sollte vielmehr das Wissen der betroffenen Person um die eigene Geschlechtsidentität, ihre Selbstbestimmung, sein. Für den Bereich Intersex sind weitere Vorkehrungen zu treffen, die operative Eingriffe im Kindesalter nur in medizinisch begründbaren Fällen zulassen. Jede geplante Operation an einem Kind mit Geschlechtsvarianten sollte vorgängig durch eine Ethikkommission geprüft werden. Weiter braucht es aber auch umfassendere, interdisziplinäre Beratungsangebote insbesondere in Spitälern, die Eltern nach der Geburt eines Kindes mit Geschlechtsvarianten nutzen können.

IV. ERGEBNISSE SOZIALWISSENSCHAFTLICHE TEILSTUDIE BEHINDERUNG

Behinderung kann gestützt auf das Behindertengleichstellungsgesetz folgendermassen definiert werden: „(...) Person, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und fortzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben“ (Art. 2 Abs. 1 BehiG).

Ganz zentral ist hier einleitend die Anmerkung, dass sich je nach Art der Behinderung jeweils ganz unterschiedliche Probleme in Zusammenhang mit Diskriminierung zeigen. Die Interviews mit Fachpersonen haben gezeigt, dass erheblicher Differenzierungsbedarf besteht und sich die Interessen und Forderungen unterschiedlicher Gruppen von Behinderten unterscheiden oder gar widersprechen können (als ein Beispiel wurden etwa hohe oder tiefe Gehsteig-Ränder genannt).

Im Vergleich zu den anderen Themenbereichen wie Geschlecht und LGBTI leisten die Beratungsstellen im Behinderungsbereich viel alltagsorientierte Lebenshilfe. Oft geht es darum, Diskriminierung präventiv zu verhindern, indem Zugangs-Hürden abgebaut werden (etwa durch entsprechende bauliche Massnahmen oder durch den Einsatz technischer Hilfsmittel).

Die Interviews haben auch gezeigt, dass Fachpersonen in diesem Bereich oft nicht von ‚Diskriminierung‘, sondern eher von ‚Integration‘ oder ‚Abbau von Hürden‘ reden. Dies mit dem Ziel, gesellschaftliche Teilnahme überhaupt erst zu ermöglichen (etwa durch die Bezahlung einer Gebärdendolmetscherin für ein hörbehindertes Kind, damit es dem Schulunterricht in einer Regelklasse folgen kann). Es braucht also angemessene Vorkehrungen bzw. eine positive Leistung (den Nachteil ausgleichende Massnahmen), damit Menschen mit Behinderung überhaupt ‚gleichgestellt‘ sind. Es wird hier also ein anderer Fokus eingenommen.

Historisch wurde Behinderung vor allem im Rahmen der Sozialversicherung bzw. IV abgehandelt. Die „Rechtsperspektive“, das heisst die Menschenrechts- bzw. Diskriminierungsperspektive ist relativ neu. Sie wurde wesentlich durch das Behindertengleichstellungsgesetz von 2004 gefördert und ist erst dabei, sich zu etablieren.

Schliesslich wird in einigen Interviews die für dieses Themenfeld zentrale und teilweise problematische Rolle der Invalidenversicherung genannt, die die gesellschaftliche Teilnahme wesentlich ermöglichen oder aber – so in den Interviews thematisiert – teilweise auch einschränkt.

1. Schutz vor Diskriminierung wegen Behinderung

1.1. Zugang zur Justiz im engeren Sinne: Gesetzliche Grundlagen

1.1.1. Ist-Zustand im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung wird von den befragten Fachpersonen grundsätzlich als lückenhaft beschrieben. Als positiv wird von den interviewten Personen das Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) beurteilt. Es wird als wichtiger Schritt im Hinblick auf die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Menschen mit Behinderung empfunden. So hält auch Integration Handicap auf ihrer Homepage fest, dass sich seit dem 1. Januar 2004 einiges zugunsten der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung

verändert hat. Das Gesetz wird als wichtiges Zeichen dafür gedeutet, „dass die Gesellschaft das Thema Behinderung in allen Entscheidungen und Handlungen mitbedenken und miteinbeziehen muss“.⁵² Sodann erlaubt es Menschen mit Behinderung, sich gegen eine allfällige Diskriminierung über den Rechtsweg zur Wehr zu setzen, insbesondere in den Bereichen Bau, Dienstleistungen, Aus- und Weiterbildung sowie öffentlicher Verkehr. Auch beschreiben die befragten Fachpersonen das Behindertengleichstellungsgesetz als hilfreich für die Sensibilisierungsarbeit und in der öffentlichen Diskussion.

Allerdings machen die Interviews auch deutlich, dass erhebliche Defizite im geltenden Recht und dessen Umsetzung bestehen. So verweisen mehrere Interviewte auf die Komplexität des Behindertengleichstellungsgesetzes. Diese hat zur Folge, dass Betroffene und teilweise auch Fachpersonen mit der Materie überfordert sind. Grund für die Komplexität ist nach Ansicht einer Expertin der unterschiedliche Geltungsbereich je nach Themengebiet (z.B. Bildung, Bau, öffentlicher Verkehr). Die Einschätzung, ob ein bestimmter Fall durch das Behindertengleichstellungsgesetz gedeckt ist, empfinden manche der Interviewten als sehr anspruchsvoll. Hinzu kommt, dass es noch wenig Rechtsprechung gibt und somit in gewissen Bereichen grosse Rechtsunsicherheit besteht. Rechtsberatende können sich kaum auf Präjudizen stützen, um die Erfolgschancen abzuschätzen.⁵³ Die Interviews zeigen, dass diese Unsicherheit für Betroffene sehr belastend ist und eine erhebliche Hürde für den Zugang zur Justiz darstellt.

Fachpersonen machen darauf aufmerksam, dass gewisse Artikel des Behindertengleichstellungsgesetzes in der Praxis nicht umgesetzt werden. So zum Beispiel Art. 20 BehiG⁵⁴, der vorsieht, dass Kinder und Jugendliche und ihnen besonders nahe stehende Personen eine auf die Behinderung abgestimmte Kommunikationstechnik erlernen können. Zwar ist gemäss eines Experten in der Botschaft des Bundesrats festgehalten, dass dadurch Eltern eines gehörlosen oder hörbehinderten Kindes auf Kosten der Kantone die Gebärdensprache erlernen können, doch wird dies in der Praxis kaum so gehandhabt (mit Ausnahme des Kantons Graubündens).

Weiter sind viele der befragten Expert_innen der Meinung, dass das Behindertengleichstellungsgesetz nicht in allen Diskriminierungsvorfällen wirksam zu schützen vermag.⁵⁵ In der Beratung tätige Fachpersonen führen aus, dass gegen private Diskriminierung insbesondere im Zusammenhang mit Dienstleistungen und im Erwerbsleben gerichtlich oft nichts unternommen werden kann. Sodann wird im Zusammenhang mit privater Diskriminierung vielfach kritisiert, dass das BehiG von einem sehr engen Diskriminierungsbegriff ausgeht.⁵⁶ Vereinzelt wird in den Interviews auch angemerkt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz nicht alle Menschen mit Behinderung gleich wirksam schützt. So führt eine Fachperson aus, dass das Gesetz Menschen mit einer psychischen Behinderung nicht gerecht wird. Dies ist besonders störend, da ein gerichtliches Verfahren nach Einschätzung der Expertin für diese „Gruppe“ speziell belastend sein kann.

⁵² 5 Jahre BehiG, Themenseite auf der Website der Organisation Integration Handicap (<http://www.egalite-handicap.ch/id-5-jahre-behig.html>; zuletzt besucht am 07.07.2015).

⁵³ Die Interviews lassen die Vermutung zu, dass es im Bereich der Sozialversicherungen mehr Fälle gibt, die vor Gericht gezogen werden, die Rechtsprechung daher gefestigter ist und weniger Rechtsunsicherheit besteht. Dies deckt sich auch mit der Aussage eines spezialisierten Anwaltes, der insbesondere im Bereich des IVG sehr viele Fälle vor Gericht zieht. Er berichtet von einer hohen Erfolgsquote, dies auch weil er die Erfolgsaussichten im Voraus gut abschätzen kann.

⁵⁴ Aufgrund fehlender Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich kommt Art. 20 BehiG allerdings lediglich eine deklaratorische Bedeutung zu.

⁵⁵ Vgl. hierzu hierzu Teilstudie 4, Kap. IV.

⁵⁶ Vgl. Teilstudie 4, Kap. IV.

Auch empfinden es in der Beratungspraxis tätige Personen teilweise als frustrierend, dass der primäre Wunsch ihrer Klientel – die Beseitigung des diskriminierenden Zustandes – durch ein gerichtliches Verfahren oft nicht erfüllt werden kann. So besteht bei privater Diskriminierung meist nur Anspruch auf finanzielle Entschädigung, aber keine Verpflichtung zur Beseitigung des diskriminierenden Zustandes.⁵⁷ Entscheiden sich Betroffene für den gerichtlichen Weg, tun sie dies nach Einschätzung der interviewten Fachpersonen primär aufgrund des Bedürfnisses, Recht zu bekommen. Es geht ihnen um die Anerkennung des Unrechts, welches ihnen widerfahren ist. Die allfällige finanzielle Entschädigung steht dabei selten im Vordergrund.

Generell weisen die befragten Expert_innen darauf hin, dass das gerichtliche Verfahren grosse Hürden für die Betroffenen mit sich bringt. Die Verfahren dauern sehr lange⁵⁸, das Ergebnis ist aufgrund der grossen Rechtsunsicherheit ungewiss, die emotionale Belastung hoch und für die Betroffenen besteht meist ein grosses Kostenrisiko. Hinzu kommt, dass oft Abhängigkeitsverhältnisse bestehen, was die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens erschwert (z.B. bei Entscheid über Einschulung in eine Regel- oder Sonderschule). Auch machen die befragten Fachpersonen darauf aufmerksam, dass es in der Praxis sehr schwierig ist, Diskriminierung nachzuweisen.

Die oben genannten Gründe sind nach Einschätzung gewisser Expert_innen unter anderem auch Ursache für die geringe Anzahl gerichtlicher Fälle, die es im Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund von Behinderung gibt. Die Interviews machen deutlich, dass nur sehr wenige Akteur_innen gegen Diskriminierungsfälle gerichtlich vorgehen. Und selbst diejenigen Organisationen, die dies vergleichsweise oft tun (wie z.B. Integration Handicap), wagen dies nur in sorgfältig ausgesuchten Fällen. Eine wichtige Voraussetzung für die Einleitung eines Gerichtsverfahrens stellt gemäss Fachpersonen einerseits die ausdrückliche Bereitschaft der Betroffenen sowie eine starke Persönlichkeit dar, andererseits dürfen die Erfolgsaussichten als nicht zu gering eingeschätzt werden. Wie Fachpersonen berichten, bringt das Urteil den betroffenen Personen sehr oft nichts mehr (da das Kind z.B. längst nicht mehr im Kindergarten ist). Das primäre Ziel ist in solchen Fällen die Entwicklung der Rechtsprechung. Dies macht deutlich, dass das Behindertengleichstellungsgesetz zum heutigen Zeitpunkt nicht in der Lage zu sein scheint, einen wirksamen Diskriminierungsschutz für Diskriminierungsopfer zu bieten.

Was die jüngste Rechtsentwicklung anbelangt, so wird die von der Schweiz ratifizierte UNO-Behindertenrechtskonvention von allen befragten Fachpersonen als durchwegs positiv bewertet. Diese ist für die Schweiz am 15. Mai 2014 in Kraft getreten.

1.1.2. Handlungsbedarf im Bereich *gesetzliche Grundlagen*

Wie die vorangehenden Ausführungen verdeutlicht haben, sehen die befragten Fachpersonen verschiedene Defizite und Schwachstellen im gesetzlichen Diskriminierungsschutz für Menschen mit Behinderung. Was den konkreten Handlungsbedarf anbelangt, so verorten die Interviewten aber unterschiedliche Ansatzpunkte. Viele Überlegungen gehen jedoch in die Richtung eines erleichterten Zugangs zu gerichtlichen Verfahren – die Hürden sollen für Betroffene gesenkt werden. Dabei verweisen viele Fachpersonen auf Verfahrenserleichterungen, wie sie das Gleichstellungsgesetz (GIG) kennt⁵⁹ (zum Beispiel die Beweislast erleichterung, Untersuchungsmaxime,

⁵⁷ Ausnahmen sind gemäss Teilstudie 4, Kap. II.3.2. und 3.3. der bundesgerichtliche Kontrahierungszwang und die treuwidrige Kündigung eines Mietvertrags.

⁵⁸ Dies wird insbesondere im Schul- und Ausbildungsbereich als problematisch beurteilt.

⁵⁹ Siehe Teilstudie 2, Kap. IV.4.

etc.). Ebenso würden sich gewisse Expert_innen spezialisierte Schlichtungsstellen wünschen, die spezifisch geschult und sensibilisiert für die Behinderungsthematik sind. Auch wird von manchen Interviewten die Unentgeltlichkeit des Verfahrens sowie eine kurze Verfahrensdauer gefordert. Allerdings ist der konkrete Nutzen dieser soeben aufgeführten Verfahrenserleichterung bei den befragten Fachpersonen umstritten. Befürworter_innen erhoffen sich damit, mehr Betroffene zur Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens zu motivieren (insb. durch Beweislasterleichterung und Unentgeltlichkeit). Es gibt aber auch Personen, die diesen Ideen kritisch gegenüberstehen. Dies, weil sie das Hauptproblem zum Beispiel nicht in der Schwierigkeit des Beweises, sondern viel eher in der Definition dessen, was überhaupt als Diskriminierung gilt, sehen. Diese Fachpersonen fordern primär eine Ausweitung des Diskriminierungsbegriffes durch die Rechtsprechung sowie höhere Anforderungen für die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen.

Mehrere Fachpersonen sind der Meinung, dass der gesetzliche Schutz im Falle von privater Diskriminierung griffiger gefasst werden muss. Es werden gesetzgeberische Anpassungen gefordert, insbesondere für die Bereiche Erwerbsleben und private Dienstleistungen. Hilfreich wäre zudem eine gewisse Harmonisierung der verschiedenen kantonalen oder kommunalen Regelungen, so zum Beispiel im Bereich der Schulgesetzgebung oder der Sozialhilfe. Damit könnte nach Einschätzung der Expert_innen die heutige Komplexität des Behindertengleichstellungsrechts etwas reduziert werden. Darüber hinaus wird angeregt, dass – wie in den Kantonen Genf und Basel-Stadt bereits realisiert – behinderten Menschen generell der Zugang zu Gebäuden garantiert werden müsse. Weitere gesetzgeberische Anpassungen sind nach Fachpersonen etwa im Bereich des Schulwesens nötig: Hier müsste es möglich sein, die Kantone vermehrt in die Pflicht zu nehmen, für Kinder mit Behinderung zu sorgen. In Zusammenhang mit geistiger Behinderung müsste dem Aspekt der Niederlassungsfreiheit ein grösseres Gewicht beigemessen werden. Menschen mit geistiger Behinderung leben häufig in Wohnheimen. Um bei der Invalidenversicherung einen Beschluss anzufechten, ist der Gerichtsweg notwendig (anders als bei Behörden über das BehiG). Dies führt zu einer grossen Anzahl an Gerichtsurteilen in diesem Bereich.

Allgemein fordern die befragten Fachpersonen eine konsequente Anwendung und Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und der am 15. April 2014 von der Schweiz ratifizierten UNO-Behindertenrechtskonvention.

Was die Idee eines allgemeinen Diskriminierungsgesetzes anbelangt, so wird diese von vielen Fachpersonen als eher kritisch beurteilt. Da die Komplexität des Behindertengleichstellungsgesetzes bereits jetzt als sehr hoch eingestuft wird, befürchten viele der Interviewten bei einem allgemeinen Diskriminierungsgesetz ein zu komplexes Regelwerk, das in der Praxis keinen Mehrwert bringen würde. Die Gefahr der Verwässerung und Entstehung von neuen Lücken wird als zu gross eingeschätzt.

Allgemein fordern Fachpersonen dazu auf, mehr Fälle vor Gericht zu bringen. Nur so kann die Rechtsprechung weiterentwickelt und diskriminierendes Verhalten durch Gerichte als nicht rechtmässig verurteilt werden.

1.2. Zugang zur Justiz im weiteren Sinne: Sensibilisierung und institutionelle Verankerung

1.2.1. Ist-Zustand im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Aus den Interviews wird deutlich, dass die befragten Fachpersonen dem Diskriminierungsbewusstsein und der Bekanntheit von Hilfsangeboten einen wichtigen Stellenwert im Hinblick auf

einen wirksamen Diskriminierungsschutz zuordnen. Sie sind der Meinung, dass es für einen wirksamen Diskriminierungsschutz Sensibilisierung auf unterschiedlichen Ebenen braucht: Bei den Betroffenen, den Beratungsstellen, staatlichen Behörden, Gerichten, aber auch bei den Anwält_innen.

Inwiefern das notwendige Diskriminierungsbewusstsein vorhanden ist, wird von den befragten Expert_innen unterschiedlich eingeschätzt. Es sind sich aber alle darin einig, dass es relativ schwierig ist, allgemeine Aussagen zu generieren, weil sich das Bewusstsein je nach Kontext und involvierten Personen stark unterscheidet. Trotzdem lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten festhalten.

Im Allgemeinen wird das Diskriminierungsbewusstsein in der breiten Bevölkerung im Zusammenhang mit Behinderung als vergleichsweise tief eingeschätzt. Zwar geniessen Menschen mit Behinderung in der Schweizer Gesellschaft grundsätzlich eine hohe Akzeptanz, doch fehlt es nach Einschätzung der Interviewten oft an der nötigen Sensibilität, um Diskriminierung zu erkennen oder gar präventiv zu verhindern.

Die Sensibilität von Betroffenen und ihrem Umfeld wird in den Interviews unterschiedlich eingeschätzt. Einige Fachpersonen gehen davon aus, dass diese vergleichsweise hoch ist, so zum Beispiel bei Eltern behinderter Kinder, welche im Allgemeinen ein starkes Bewusstsein für allfällige Diskriminierungen haben. Viele in der Beratung tätige Fachpersonen vermuten aber, dass es oftmals am nötigen Diskriminierungsbewusstsein fehlt, Betroffene ihre Rechte zu wenig kennen und Hilfsangebote zu wenig bekannt sind. Daher finden viele Betroffene den Weg in die Beratung und damit auch den Zugang zur Justiz nicht. Hinzu kommt, dass Betroffene durch ihre Behinderung oftmals eingeschränkte Handlungs- und Artikulationsmöglichkeiten haben und grundsätzlich auf die Hilfe Dritter angewiesen sind.

Was das Bewusstsein in der Fachwelt anbelangt, wird in den Interviews darauf aufmerksam gemacht, dass es auch in diesem Kontext teilweise am nötigen Wissen fehlt: So kommt es zum Beispiel immer wieder vor, dass bei der Sensibilisierung und Informationsverbreitung den spezifischen Bedürfnissen von Menschen mit Behinderung ungenügend Sorge getragen wird. Zum Beispiel wird nicht berücksichtigt, dass insbesondere gehörlose Menschen oft nur über beschränkte Kenntnisse der Schrift- und Lautsprache verfügen. Komplexe (auch schriftliche) Informationen verstehen sie daher teilweise nicht und diese verfehlen ihre Wirkung.

Weiter machen die Interviews deutlich, dass das Behindertengleichstellungsgesetz in der Fachwelt viel zu wenig bekannt ist. So weisen Fachpersonen darauf hin, dass die zuständigen Behörden das Gesetz teilweise nicht anwenden bzw. beachten, obwohl sie dies von Amtes wegen tun müssten. Es fehlt bei den zuständigen Behörden am nötigen Wissen. Auch wird auf die Unerfahrenheit und Unkenntnis (aller) gerichtlicher Instanzen im Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz verwiesen. Ebenso sind die Gerichte nach Erfahrung der Interviewten zum Teil ungenügend für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sensibilisiert.

Auch im Zusammenhang mit den Beratungsstrukturen wird ersichtlich, dass sich das rechtliche Know-How bezüglich der Diskriminierungsthematik im Wesentlichen auf einige wenige Fachstellen (z.B. Integration Handicap) konzentriert, an die Fälle aus der ganzen Schweiz weitergeleitet werden. Diese sind oft überlastet und können mit ihren beschränkten Ressourcen nicht alle Anfragen und Aufgaben bewältigen. So kommt es oft zu einer Abwägung zwischen Einzelfallbetreuung (enorme Bedeutung für Betroffene, jedoch sehr ressourcenintensiv und kaum nachhaltig im Sinne von gesamtgesellschaftlich bedeutend) und politischer Arbeit/Sensibilisierung. Eine Expertin berichtet, dass es kaum kompetente Fachpersonen gibt (wie zum Beispiel Behindertenan-

wält_innen), an die überlasteten Beratungsstellen ihre Fälle weiterweisen können. So sei ein Netzwerk mit kompetenten Fachpersonen quasi inexistent.

Zudem wird vereinzelt darauf aufmerksam gemacht, dass Personen an der Basis zu wenig sensibilisiert sind, so dass die Triage zwischen den Beratungsstellen nicht optimal funktioniert und Personen nicht an die zuständigen Stellen weitergewiesen werden. Auch wird angebracht, dass die Behindertenverbände untereinander teilweise nicht optimal vernetzt sind.

Sodann wird die Invalidenversicherung (IV) in den Interviews vereinzelt scharf kritisiert. Ein Experte bezeichnet die IV selbst sogar als grösste „Diskriminierungsinstanz“. Es wird ihr vorgeworfen, das Behindertengleichstellungsgesetz nicht korrekt anzuwenden und ihre Mitarbeitenden ungenügend für die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung zu sensibilisieren. Nach Einschätzung eines Experten ist die IV in den meisten Fällen nicht in der Lage, angemessen auf eine Situation zu reagieren und entscheidet oft falsch.⁶⁰

1.2.2. Handlungsbedarf im Bereich Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Um einen wirksamen Diskriminierungsschutz zu ermöglichen, fordern Fachpersonen eine breite und nachhaltige Sensibilisierung der Allgemeinheit und Fachwelt. Einerseits braucht es in der Bevölkerung ein stärkeres Bewusstsein für die Diskriminierungsproblematik im Zusammenhang mit Behinderung sowie eine verbreitetere Bekanntheit von Beratungsangeboten. Andererseits ist es aber auch dringend notwendig, dass das Behindertengleichstellungsgesetz bei den Behörden, Anwält_innen, Gerichten, Behindertenverbänden und Beratungsstellen bekannter wird. Insbesondere bei der IV wird ein Bewusstseinswandel als dringend nötig erachtet. Sodann sollten die Gerichte für die spezifischen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung sensibilisiert werden. Viele Fachpersonen erhoffen sich durch den eben veröffentlichten Kommentar zum Behindertengleichstellungsgesetz⁶¹ und die UNO-Behindertenrechtskonvention eine verstärkte öffentliche Diskussion und damit ein steigendes Bewusstsein.

Damit Betroffene ihre Rechte durchsetzen können, brauchen sie ein niederschwelliges, professionelles und kostenloses Beratungsangebot. Hierfür sind gemäss Fachpersonen mehr Ressourcen für Beratungsstrukturen notwendig. Auch wird vereinzelt darauf aufmerksam gemacht, dass die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Beratungsstellen optimiert werden sollte, so dass die Triage besser funktioniert. Weiter fordern einige der interviewten Expert_innen eine Verbesserung des Informationsflusses durch Anlegen von Falldossiers, damit der komplette Rechtsweg erfasst werden kann. So würden Beratungsstellen erfahren, welche Fälle vor Gericht landen und wie diese entschieden werden. Für die Beratungsarbeit wären dies hilfreiche Informationen.

Zudem fordert eine Expertin die Einrichtung von Ombudsstellen.

Im Weiteren wurden von den Interviewten folgende Forderungen formuliert:

- Öffentliche Institutionen brauchen eine umfassende top-down-Strategie für die Umsetzung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Sinne des BehiG. Die Strategie sollte sämtliche Handlungsfelder der Institution berücksichtigen (Mainstreaming) und die Be-

⁶⁰ Ein Experte berichtet z.B. von einem gehörlosen Angestellten, der lange Zeit nicht wusste, dass er Anspruch auf einen Dolmetschungsdienst hat. Als er davon erfuhr und bei der IV ein Gesuch stellte, wurde dieses mit der Begründung abgelehnt, dass er bisher auch ohne Dolmetschungsdienst klargekommen sei.

⁶¹ Schefer Markus/Hess-Klein Caroline, 2014.

troffenen einbeziehen. Zudem sollten für ihre Umsetzung die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden.

- Es braucht generell mehr staatliche Kontrolle bei Neubauten und Renovationen.
- Ein progressiver Umgang mit Behinderung (weg von der Invalidenperspektive) sollte gesamtgesellschaftlich gefördert werden, um einen Bewusstseinswandel in Gang zu setzen.
- Grosse Institutionen wie etwa der Schweizerische Gehörlosenbund sollten sich vermehrt dafür einsetzen, dass die IV für die Anliegen von Menschen mit Behinderung sensibilisiert werden.
- Allfällige Missstände in der IV sollten in den Medien publik gemacht werden.
- Bedauert wird, dass Fachpersonen sehr viel Zeit und Ressourcen für Verhandlungen mit der IV verwenden; diese Zeit fehlt etwa im Bereich von Sensibilisierung, da die Ressourcen sehr beschränkt sind.

2. Fazit

Für den Bereich Diskriminierung aufgrund von Behinderung lassen sich abschliessend folgende Überlegungen festhalten:

Das **BehiG** wird grundsätzlich von den Befragten geschätzt und als **Fortschritt** empfunden. Gleichwohl gilt das BehiG als ein sehr **komplexes Regelwerk** und es herrscht grosse **Rechtsunsicherheit**. Es braucht also nach Einschätzung von Expert_innen spezifische Sensibilisierungsmassnahmen sowie die bessere Bekanntmachung des BehiG etwa bei Richter_innen, Anwält_innen, Behörden und in Beratungsstellen selbst. Weiter wird diskutiert, dass Verfahrenserleichterungen zu prüfen seien, etwa die Untersuchungsmaxime, die Beweislast erleichterung sowie die Unentgeltlichkeit des Verfahrens. Schliesslich geht es um einen besseren Schutz vor privater Diskriminierung, etwa im Erwerbsleben sowie bei Dienstleistungen.

Aus den Interviews geht weiter deutlich hervor, dass Diskriminierungsschutz im Bereich von Behinderung meist mit einer positiven Leistung anfängt, also beim Abbau bestehender Hürden (etwa bei der Renovation von Gebäuden). Nur mit solchen Massnahmen ist die gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderung überhaupt erst möglich. Der Fokus liegt in vielen Fachstellen denn auch eher auf Integration als auf Diskriminierung. Oftmals geht es um alltagsnahe Hilfeleistungen, die eine barrierefreie Teilhabe ermöglichen.

V. FAZIT FÜR DIE SOZIALWISSENSCHAFTLICHE TEILSTUDIE 5

Das Ziel der nachfolgenden Ausführungen besteht in einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Erhebungen über alle drei untersuchten Themenbereiche hinweg (sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität und Geschlechtsvarianten).

Wie die vorangehenden Kapitel aufgezeigt haben, unterscheiden sich die drei thematischen Felder Geschlecht, LGBTI und Behinderung teilweise erheblich. Der Zugang zur Justiz im Falle von Diskriminierung bringt jeweils ganz eigene Schwierigkeiten mit sich. Dennoch gibt es übergeordnete Erkenntnisse zum Diskriminierungsschutz in der Schweiz, die hier gebündelt – wiederum entlang der Dimensionen *gesetzliche Grundlagen* sowie *Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten* und *institutionelle Verankerung* – dargelegt werden.

1. Gesetzliche Grundlagen

Für einen wirksamen Diskriminierungsschutz werden gut ausgestaltete **gesetzliche Grundlagen** von den befragten Fachpersonen als **zentral** eingestuft. Es werden ihnen dabei verschiedene Funktionen zugeschrieben, die in der Praxis von grosser Relevanz sind. Neben der rechtlichen Grundlage, um Diskriminierungsfälle überhaupt vor Gericht ziehen zu können, dienen gesetzliche Bestimmungen den Fachpersonen auch als Argumentationsgrundlage in der Öffentlichkeitsarbeit, als Sensibilisierungsinstrument sowie als Druckmittel in aussergerichtlichen Verhandlungen. Insbesondere der letztgenannte Aspekt darf nicht unterschätzt werden.

Ein Vergleich der verschiedenen Themenbereiche zeigt, dass der **gesetzliche Diskriminierungsschutz** unterschiedlich weit ausgebaut bzw. **uneinheitlich** geregelt ist. Das Gleichstellungsgesetz (GIG) bietet im Falle von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im Erwerbsleben einen vergleichsweise hohen Schutz. So ist es einerseits das einzige Spezialgesetz, das im Bereich des Erwerbslebens für Diskriminierungsfälle auch zwischen Privaten gilt. Andererseits verfügt es über einige Verfahrenserleichterungen (etwa die Beweislast erleichterung oder Untersuchungsmaxime), die bei den Themenbereichen LGBTI sowie Behinderung nicht zum Tragen kommen. Die Interviews machen deutlich, dass das Behindertengleichstellungsgesetz deutlich weniger weit ausgebaut ist sowie weniger Rechtspraxis und grössere Rechtsunsicherheit besteht. Allerdings bietet das Gesetz einen gewissen Diskriminierungsschutz. Kaum gesetzlich vor Diskriminierung geschützt sind dagegen LGBTI-Personen, wobei dies besonders für Transmenschen und Intersex-Personen gilt, sind diese doch in der Schweizerischen Rechtsordnung inexistent.

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass der **Zugang zur Justiz** (selbst mit Verfahrenserleichterungen wie sie das GIG kennt) mit vielen und zum Teil auch **hohen Hürden** verbunden ist. So bringt ein gerichtliches Verfahren für Betroffene immer eine grosse emotionale, psychische, zeitliche und sehr oft auch finanzielle Belastung mit sich. Hinzu kommt, dass das gerichtliche Verfahren nur in den seltensten Fällen das eigentliche Problem der Betroffenen lösen kann, es geht eher um eine rechtliche Anerkennung des erlebten Unrechts.

Was die Idee eines **allgemeinen Diskriminierungsgesetzes** anbelangt, zeigt sich in der Fachwelt ein **uneinheitliches Bild**. Viele Fachpersonen stehen der Idee aber eher kritisch gegenüber. Sie befürchten eine Verwässerung der Rechtslage, die Entstehung von neuen Lücken sowie ein zu komplexes Regelwerk, das in der Praxis keinen Mehrwert bringen würde. Befürworter_innen erhoffen sich dagegen vor allem eine einfachere Behandlung von Mehrfachdiskriminierung.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der gesetzliche Diskriminierungsschutz über alle drei Themenbereiche hinweg als **lückenhaft und uneinheitlich** eingeschätzt wird. Die Interviewten verweisen auf verschiedene Missstände und zeigen teilweise auch konkretes Verbesserungspotenzial auf. Allerdings werden sowohl die Lücken als auch der daraus abgeleitete Handlungsbedarf zwischen den drei Themenbereichen (Geschlecht, LGBTI, Behinderung), aber auch innerhalb der einzelnen Bereiche, unterschiedlich eingeschätzt.

2. Sensibilisierung, Zugang zu Beratungsangeboten und institutionelle Verankerung

Die Interviews haben deutlich gemacht, dass die befragten Fachpersonen dem **Diskriminierungsbewusstsein** und der **Bekanntheit von Hilfsangeboten** einen **wichtigen Stellenwert** im Hinblick auf einen wirksamen Diskriminierungsschutz beimessen. In allen drei untersuchten Bereichen (Geschlecht, LGBTI, Behinderung) wird eine konstante Aufklärungsarbeit als notwendig erachtet.

Als vergleichsweise tief wird das Bewusstsein im Zusammenhang mit den LGBTI-Themen eingeschätzt. Insbesondere für die Themen Transgender und Geschlechtsvarianten ist das gesellschaftliche Bewusstsein nach Einschätzung der befragten Fachpersonen erst in der Entstehung. Im Zusammenhang mit Behinderung wird sodann auf die Besonderheit hingewiesen, dass es eine positive Leistung braucht, um gesellschaftliche Teilnahme überhaupt zu ermöglichen bzw. einen diskriminierenden Zustand zu beheben. Daher liegt der Fokus in diesem Bereich in erster Linie auf „Integration“ oder „Abbau von Hürden“. Das Diskriminierungsbewusstsein im engeren Sinne ist hier entsprechend vergleichsweise tief.

Sodann machen die Interviews deutlich, dass ein **breites Netz an Unterstützungs- bzw. Beratungsangeboten**, die niederschwellig und kostengünstig zugänglich sind, für den Zugang zur Justiz von grosser Bedeutung sind. Ergänzend zu thematisch breit aufgestellten Angeboten braucht es auch spezialisierte Stellen mit eng gefasstem Auftrag. Allgemein wird eine gute Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen als zentral bezeichnet, gerade auch im Hinblick auf eine funktionierende Triage.

Im Rahmen der Interviews wurde ersichtlich, dass zu **knappen** finanzielle und personelle **Ressourcen** für viele Beratungsstellen ein Problem sind. In besonders starkem Ausmass gilt dies für den gesamten LGBTI-Bereich, in dem es kaum institutionalisierte, von der öffentlichen Hand (mit-)finanzierte Beratungsangebote gibt. Es wird viel Freiwilligenarbeit geleistet – oftmals von Betroffenen selbst, die sich teilweise auch in Interessensorganisationen oder Vereinen zusammenschliessen.

3. Schlussfazit

Die sozialwissenschaftliche Untersuchung für die Themenbereiche Geschlecht, LGBTI und Behinderung haben deutlich gemacht, dass der momentane Diskriminierungsschutz uneinheitlich und lückenhaft ausgestaltet ist. Da die befragten Fachpersonen aber auf unterschiedliche Defizite verweisen und unterschiedlichen Handlungsbedarf aufzeigen, ist es kaum möglich, allgemeine Forderungen aufzustellen, die für alle drei Bereiche gelten.

Deutlich wurde allerdings, dass es nicht genügt, den Diskriminierungsschutz nur in einem Handlungsfeld voranzutreiben. Vielmehr wurde immer wieder darauf verwiesen, wie zentral es ist, auf mehreren Ebenen gleichzeitig anzusetzen, also bei den gesetzlichen Grundlagen, aber auch bei

der Sensibilisierung von Betroffenen und der breiten Bevölkerung und schliesslich auf der Ebene der institutionellen Verankerung von Beratungsstellen, die zentrale Scharnierfunktionen übernehmen beim Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen.

Es hat sich gezeigt, dass im Umgang mit Diskriminierungsfällen Gerichtsverfahren nur die Spitze des Eisberges darstellen. Diese sind eingebettet in eine Vielzahl weiterer Massnahmen. Unterstützungsangebote sind für Betroffene von grosser Bedeutung, da Gerichtsverfahren in allen untersuchten Themenbereichen mit hohen Hürden für die Betroffenen verbunden sind. Die Interviews zeigen, dass im Hinblick auf einen erleichterten Zugang zu Gerichtsverfahren Hürden existieren, die gesenkt werden könnten (z.B. Kosten, Verfahrensdauer), andere liegen jedoch in der Natur eines gerichtlichen Verfahrens und können daher kaum behoben werden (z.B. emotionale Belastung). Deshalb wird es nach Einschätzung der befragten Fachpersonen immer Personen geben, die sich gegen ein gerichtliches Verfahren entscheiden, weil das Verfahren nicht ihrem Bedürfnis entspricht. Dennoch ist entscheidend, dass sie zumindest theoretisch die Möglichkeit eines gerichtlichen Verfahrens haben. Um von Diskriminierung betroffenen Personen angemessen unterstützen zu können, plädiert die vorliegende Studie für ein breites Verständnis von Zugang zur Justiz. Dieses umfasst nebst dem gerichtlichen Verfahren im engeren Sinn auch alternative und begleitende Unterstützungsangebote.

LITERATUR- UND MATERIALIENVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS

- BURREX, THIRRY/KILLIAS, MARTIN, Aide aux victimes d'infractions en Suisse (Centres LAVI). Bref rapport de situation sur la base des enquêtes nationales de victimisation 1998 et 2000, mandaté par l'Office fédéral de la justice, Université de Lausanne, Lausanne 2000.
- BJ, BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gesamtergebnis der drei Umfragen zur Unterstützung der Opfer im Verfahren gegen die beschuldigte Person, Juli 2014, abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/opferhilfe/publikationen.html>.
- EBG, EIDGENÖSSISCHES BÜRO FÜR DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN, Zahlen zu Häuslicher Gewalt in der Schweiz, Juni 2015, abrufbar unter: www.gleichstellung-schweiz.ch.
- JENZER, HELENA/BAERISWYL, MYSHELLE ET AL., Transpersonen und Arbeitsmarkt in der Schweiz, 2012, abrufbar unter: www.transgender-network.ch.
- KELLER LÄUBLI, LUCY, Zum Einfluss der Opferhilfe-Beratungsstellen auf das Anzeigeverhalten der Opfer von Straftaten, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Bern, 2012.
- SCHEFER, MARKUS/HESS-KLEIN, CAROLINE, Behindertengleichstellungsgesetz, Bern 2014.
- SCHWANDER MARIANNE, Rechtliche Vorbedingungen für ein Bedrohungsmanagement bei Häuslicher Gewalt in der Schweiz. Gutachten. Im Auftrag des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Fachbereich Häusliche Gewalt, Bern 2013.
- SCHWEIZERISCHE KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE SKMR, Institutionelle Verankerung von LGBTI-Themen in der Schweiz“, 19. Februar. 2014, abrufbar unter: <http://www.skmr.ch/de/publikationen/geschlechterpolitik/institutionelle-verankerung-lgbti.html?zur=107>.
- NATIONALE ETHIKKOMMISSION IM BEREICH HUMANMEDIZIN, Zum Umgang mit Varainten der Geschlechtsentwicklung. Ethische Fragen zu “Intersexualität”. Stellungnahme Nr. 20/2012, Bern.
- ZEHNDER, KATHRIN, Zwitter beim Namen nennen. Intersexualität zwischen Pathologie, Selbstbestimmung und leiblicher Erfahrung, Bielefeld, 2010.

AMTLICHE PUBLIKATIONEN

- BUNDESRAT, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 09.3878 Fehr, Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung vom 24. September 2009, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2013/2013-02-271/ber-br-d.pdf> (besucht am 30.06.2015), zit.: Bericht Fehr 2009.
- BUNDESRAT, Bericht des Bundesrates zur Motion 09.3059 Heim, Eindämmung der häuslichen Gewalt, vom 28. Januar 2015, abrufbar unter <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2015/2015-01-28/ber-br-heim-d.pdf> (besucht am 30.06.2015), zit.: Bericht Heim 2015.

- BUNDESRAT, Stellungnahme des Bundesrates vom 15. Januar 2014 zur Parlamentarischen Initiative Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers, Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 7. November 2013, BBI 2014 913.
- EAZW, Rechtsauskunft, Transsexualität, vom 1. Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/eazw/dokumentation/praxis/praxis-2012-02-01-f.pdf>. Zit: EAZW, Rechtsauskunft Transsexualität.
- FERI, YVONNE, Motion 13.3161 vom 20.03.2013, Bedrohungsmanagement bei häuslicher Gewalt. Gesetzliche Grundlage für Koordination und Datenaustausch, zit.: Motion Feri 2013.
- KELLER-SUTTER, KARIN, Motion 12.4025 vom 29.11.2012, Opfer häuslicher Gewalt besser schützen, zit.: Motion Keller-Sutter 2012.
- KOMMISSION FÜR RECHTSFRAGEN DES NATIONALRATES, Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 7. November 2013, Parlamentarische Initiative Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers, BBI 2014 889.
- NATIONALE ETHIKKOMMISSION IM BEREICH HUMANMEDIZIN NEK-CNE, Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung, Ethische Fragen zur „Intersexualität“. Stellungnahme Nr. 20/2012 Bern, November 2012, zit.: NEK, Stellungnahme Intersexualität.
- NAEF, MARTIN, Postulat 12.3543 vom 14.06.2012, Bericht zum Recht auf Schutz vor Diskriminierung, zit.: Postulat Naef 2012.

NORMTEXTE

- Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG, SR 142.20).
- Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG; SR 211.231).
- Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG; SR 151.3).
- Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1).
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20).
- RESOLUTION DER PARLAMENTARISCHEN VERSAMMLUNG DES EUROPARATES, Resolution 2048 (2015), Discrimination against transgender people in Europe vom 22.04.2015.

ANHANG

Liste der befragten Institutionen

Themenbereich Geschlecht, Diskriminierung im Erwerbsleben

- Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), Canton de Vaud
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB), Kanton Fribourg
- Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich
- Infostelle Frau + Arbeit, Weinfelden
- Travail.Suisse
- Unia, Rechtsberatung Sektion Bern
- Zürcher Schlichtungsbehörde nach Gleichstellungsgesetz

Themenbereich Geschlecht, Häusliche Gewalt

- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG). Fachbereich Häusliche Gewalt
- Frauenhaus Thun-Berner Oberland
- Lantana - Fachstelle Opferhilfe bei sexueller Gewalt Bern
- Le deuxième Observatoire
- Opferhilfe SG – AR – AI
- Solidarité Femmes, Region Biel. Opferberatungsstelle und Frauenhaus für Frauen und ihre Kinder, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.

Themenbereich LGBTI

- Association 360
- Egalité et diversité, Ville de Genève
- Fachstelle für Gleichstellung, Stadt Zürich
- Nationale Ethikkommission im Bereich Humanmedizin NEK-CNE, Zum Umgang mit Varianten der Geschlechtsentwicklung
- Pink Cross
- Transgender Network Switzerland (TGNS)
- Universität Basel, Juristische Fakultät
- Freischaffende Wissenschaftlerin, ehemals Zentrum Gender Studies Basel
- Zwischengeschlecht.org und Intersex.ch

Themenbereich Behinderung

- Beratungs- und Rehabilitationsstelle für Sehbehinderte und Blinde des Kantons Bern (BRSB)
- Fachstelle Studium und Behinderung, Universität Zürich
- Fédération genevoise d'associations de personnes handicapées et de leurs proches (FéGAPH)
- Insieme Schweiz
- Integration Handicap (ehemals Égalité Handicap)
- Integration Handicap/Égalité Handicap Ticino
- Pro Mente Sana
- Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS
- Société Genevoise pour l'Intégration Professionnelle d'Adolescents et d'Adultes (SGIPA)